Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2021-2022: MÁS ALLÁ DE LA GUERRA DE UCRANIA









FOTO DE PORTADA

Las inundaciones catastróficas que afectaron a Sudán del Sur a finales de 2021 sumergieron las viviendas, los medios de vida, los centros de salud, las escuelas y los mercados de poblaciones enteras.

© SEAN SUTTON

FOTO DOBLE PÁGINA ANTERIOR

Al comenzar 2022, el campo de Rhoe acogía a más de 65 000 personas desplazadas por la violencia en Ituri, en el noreste de República Democrática del Congo.

© ALEXIS HUGUET

Los artículos reflejan las opiniones de los autores y las autoras y no representan necesariamente el punto de vista de Médicos Sin Fronteras o del IECAH.



Diseño: www.dfeijoo.com

ÍNDICE



PRESENTACIÓN

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2021-2022: MÁS ALLÁ DE LA GUERRA EN UCRANIA

Francisco Rey Marcos y
Jesús A. Núñez Villaverde,
codirectores del IECAH

Además de la continuidad de las consecuencias humanitarias de la **pandemia causada por la COVID-19 desde el año 2020,** en los dos años que aquí analizamos en clave humanitaria han ocurrido otros acontecimientos que han puesto a prueba las capacidades humanitarias de la comunidad internacional y han evidenciado las inequidades en la respuesta que se da a esas situaciones. Los **dobles raseros aplicados a numerosas situaciones de crisis a las que apenas se responde, en relación con la masiva movilización internacional tras la guerra en Ucrania, ponen en cuestión, de modo real, algunos de los principios y valores** en los que se ha basado la acción humanitaria (AH) desde sus orígenes. Por ello, el *Informe* que presentamos este año plantea algunas verdades incómodas para el propio sector en el que trabajamos, abordando esta cuestión en varios de los artículos y abogando de modo claro por una acción humanitaria merecedora de ese nombre y basada en la idea básica de humanidad.

Pero si la guerra en Ucrania aparece como el telón de fondo ineludible, durante estos dos años se han consolidado algunas de las tendencias que ya esbozábamos en informes anteriores. **Crisis crónicas o de muy larga duración que las organizaciones internacionales no han sabido gestionar, empeoran y, como en el caso de Afganistán, vuelven a algo parecido a la casilla de salida.** Otras, como la que afecta a la región de Cabo Delgado en **Mozambique,** analizada en detalle en estas páginas**, siguen añadiendo factores de complejidad** que hacen que cada vez sea más complicado el trabajo de asistencia y protección humanitaria. Por otro lado, los **efectos de la crisis climática están coadyuvando al agravamiento de fenómenos habituales** como huracanes o tormentas tropicales que están aumentando su poder devastador. Las recientes inundaciones en Pakistán, de una magnitud no conocida, o los más recientes ¿aún graves? impactos del huracán Julia en gran parte del continente americano son buena muestra del tipo de desastres que se están generalizando. **Desastres que, en ningún caso pueden ser adjetivados como «naturales»** pues la amenaza que los produce se ha agravado por la acción humana (más carga de agua debido al calentamiento del mar) y por la extrema vulnerabilidad de muchas comunidades y su falta de capacidades frente a estas amenazas.

Por ello, el hecho de que las cifras de asistencia humanitaria internacional hayan crecido un poco no es una buena noticia pues, ante el aumento de las crisis a las que hacemos referencia, **la brecha entre necesidades y recursos sigue agrandándose,** dejando a cada vez más poblaciones sin la asistencia y protección adecuadas. Y si sumamos a esto la inequidad en la distribución de los recursos, el panorama no puede ser optimista. El sistema humanitario internacional necesita acelerar las reformas y **salir de la parálisis en el cumplimiento de los compromisos de reforma del sistema que comenzaron en la Cumbre Humanitaria Mundial del año 2016.** Hace ya seis años.

En el caso de la **Cooperación Española (CE) y de la acción humanitaria dentro de ella,** el proceso de reforma en marcha, con la discusión de la nueva **Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global** ha marcado buena parte de la agenda del sector. El grueso de las reformas previstas sigue pendiente. Por eso sigue siendo cierto el que, con estos elementos como telón de fondo, debemos poner énfasis en este *Informe* en que **la reinvención incluso de un sistema humanitario que sea capaz de prevenir y responder a las situaciones que generan sufrimiento a millones de personas sigue pendiente.**

FOTO PÁGINA ANTERIOR:

Mujeres y niñas hacen cola para conseguir agua en Eduardo Mondlane, un asentamiento para personas desplazadas de Mueda, una ciudad de la provincia mozambiqueña de Cabo Delgado.

En cualquier caso, pese a lo limitado de las respuestas a las crisis que lo humanitario aporta, con los datos y análisis que desarrollamos en las siguientes páginas, insistimos en que la pertinencia de la AH en el escenario internacional sigue siendo muy grande. Hablamos, por supuesto, de una **acción humanitaria merecedora de ese nombre, basada en principios y respetuosa con los marcos jurídicos que protegen la dignidad humana.** Y, del mismo modo, capaz de adaptarse a los tiempos de incertidumbre que vivimos.

UN *INFORME* PARA LA ACCIÓN: INCIDENCIA Y MOVILIZACIÓN EN ESPAÑA CADA VEZ MÁS NECESARIA

Desde el año 2003, el IECAH, en colaboración con Médicos Sin Fronteras España (MSF-E), elabora el *Informe de acción humanitaria en España y en el mundo*, que trata de informar sobre la realidad de la acción humanitaria española e internacional. En este periodo, el IECAH ha venido realizando un seguimiento detallado de la acción humanitaria, lo que, junto con la formulación de diversas propuestas, pretende influir en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país.

No hemos sabido sintonizar con sectores de la población que han preferido canalizar su solidaridad por otras vías

Precisamente por ello, en esta ocasión queremos enfatizar el hecho de que **la gran respuesta ciudadana a la guerra en Ucrania ha mostrado las luces y las sombras** que debemos abordar: por una parte, el enorme potencial solidario que existe en nuestra sociedad; pero, al mismo tiempo, la necesidad de ser capaces de orientar esta movilización coyuntural y emotiva para que pueda tener los resultados que pretende. En el mundo humanitario conocemos por crisis anteriores que las buenas intenciones no bastan si no van acompañadas de conocimiento, de experiencia, de métodos de trabajo adecuados, de mecanismos de supervisión y control… Y por supuesto de voluntad para destinar las acciones hacia aquellos sectores que más la necesitan, sin sesgos ideológicos, religiosos, de género o étnicos. En definitiva, lo que solemos incluir en la fórmula «una ayuda de calidad». Por ello, abordamos este *Informe*, como es habitual desde hace años, con un espíritu autocrítico al entender que tampoco en esta ocasión los actores humanitarios en nuestro país hemos sabido sintonizar con algunos sectores de la población que han preferido movilizarse y canalizar su solidaridad por otras vías. Formas de solidaridad que están siendo analizadas en detalle y que, sin duda, nutrirán próximos *Informes*. **Recuperar los lazos con la ciudadanía, mostrando que el sector humanitario ya cuenta con experiencia para hacer llegar la solidaridad de modo eficaz, más allá de oportunismos o aventurerismos, se convierte en una tarea inaplazable para nuestro sector.**

Este decimoséptimo ***Informe* abarca el año 2021 y hace también referencias a lo acontecido hasta ahora en 2022.** En el contexto de continuación de la crisis de la COVID-19 y del surgimiento o agravamiento de otras, debemos decir en esta introducción que **las cifras de ayuda humanitaria a escala internacional han alcanzado los 31 300 millones de dólares, lo que supone un leve aumento de 800 millones de dólares respecto a 2020 con el agravante de que en 2021 se ha producido el segundo mayor déficit de financiación de la historia, cubriéndose solamente el 56 % de los llamamientos de Naciones Unidas.** Una realidad difícilmente explicable en plena pandemia y con nuevas crisis. En el **caso español, la acción humanitaria española, se ha situado en el año 2021 en 107,58 millones de euros, lo que ha supuesto un incremento porcentual respecto a las cifras de 2020 de un 12,01 %.**

En lo que respecta a la estructura del *Informe*, hemos mantenido un enfoque más breve y directo. Arrancamos, como es habitual, con el **artículo de introducción al contexto global y sobre los cambios en la situación internacional y sus impactos humanitarios con la guerra en Ucrania nublándolo todo.** Consolidamos en el *Informe* la colaboración con los/as colegas del programa *Global Humanitarian Assistance* de Development Initiatives —entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia—, **analizando en profundidad la financiación humanitaria internacional durante el año 2021, sus tendencias y sus limitaciones.**

El segundo bloque se dedica al **análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2021 y, en menor medida, 2022 pero con datos también provisionales de este último año con el acento puesto en la respuesta a Ucrania.** Para ello, se profundiza en lo realizado por la Administración Central del Estado y, en especial, por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y otros actores.

El tercer bloque del *Informe* aprovecha la **experiencia práctica tanto de MSF como del IECAH en diversos contextos y temáticas** para abordar el análisis de varios aspectos muy relevantes para el quehacer humanitario. Asimismo, de modo sintetizado, presentamos en sus primeras páginas un **resumen ejecutivo,** que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad.

En el mundo humanitario, las buenas intenciones no bastan sin conocimiento, experiencia, métodos de trabajo adecuados, supervisión...

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH, en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras España (MSF-E) y de otras organizaciones. Así, el programa ***Global Humanitarian Assistance* (GHA), de Development Initiatives,** se ha encargado del artículo sobre situación global de la AH y los aspectos generales de la financiación humanitaria internacional durante el año, elaborado por **Kirsty Lazer.** Por parte de MSF, **Alejandro Pozo y Caroline Khoubesserian** abordan los dobles raseros en la respuesta humanitaria a través de varias situaciones, no solo en relación con Ucrania. También desde MSF **Aitor Zabalgogeazkoa** profundiza en el análisis de la crisis en la región de Cabo Delgado en **Mozambique;** por su parte, **Raquel González** analiza los riesgos de la práctica médico-humanitaria en zonas de conflicto y la necesidad de proteger la misión médica, ahondando en los asesinatos de tres miembros de la organización en Tigray (Etiopía). Por parte del IECAH han participado varias personas habituales de nuestro equipo: **Jesús A. Núñez Villaverde** (situación internacional y cuestiones generales), **Alicia Daza Pérez** (acción humanitaria española y cuestiones generales) y **Camille Nussbaum** (la importancia de la logística en el quehacer humanitario). Nos alegra incorporar en esta ocasión a nuevas personas del equipo del IECAH como **David Perejil** (enfoques decoloniales y antirracistas en la acción humanitaria). Y también haber incorporado las reflexiones de trabajadores humanitarios con gran experiencia en el ámbito de la salud como **Sandro Colombo,** consultor independiente, que analiza las cuestiones del doble rasero desde esa perspectiva. La coordinación y dirección general del *Informe*, la elaboración de algunas partes de este (utilidad del derecho internacional humanitario en los conflictos actuales), así como la revisión y edición, han corrido a cargo de **Francisco Rey Marcos.**

Como es habitual, desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a Médicos Sin Fronteras España, coeditor del *Informe*, y a cuantas personas han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos reiterar los agradecimientos a las entidades

públicas que nos han facilitado sus datos. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información, y también a la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC), por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que siguen teniendo un amplio impacto en el sector y que han sido capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles y sobre la opinión pública o los/as responsables políticos/as, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos en los que la reforma de la cooperación y el fortalecimiento de la acción humanitaria española son tan urgentes.

La reforma de la cooperación y el fortalecimiento de la AH son urgentes

Madrid, noviembre de 2022

FOTO:

El hospital de Bost, al que MSF da apoyo en la ciudad afgana de Lashkar Gah (en la provincia de Helmand), ofrece una amplia gama de servicios médicos, que incluyen atención materna, pediátrica y quirúrgica.

© ORIANE ZERAH


راجستر خونه
REGISTRATION ROOM
ER-08



RESUMEN EJECUTIVO

En los dos años en los que se centra este informe, **la guerra en Ucrania es el asunto que acapara la atención mundial. Toda la agenda internacional parece reducirse** a un solo tema, sobre el que se concentran los debates, los análisis y las respuestas, mientras el resto de las asignaturas pendientes de la agenda, arrastradas año tras año, se diluyen en una niebla cada vez más invisible en la que paradójicamente brillan la falta de voluntad y la inacción para hacerles frente de manera resolutiva.

Sin embargo, otras muchas crisis afectan el maltrecho orden mundial en el que, tanto el modelo económico como el político parecen haber tocado techo, sometidos a un deterioro acumulado a lo largo de décadas, que pone de manifiesto **que no son capaces de resolver los problemas que su misma aplicación ha generado.**

MÁS ALLÁ DE LA GUERRA EN UCRANIA

El año 2021 comenzó con dos significativas notas de esperanza: la desaparición de la escena política de Donald Trump y el inicio de la vacunación contra el temible coronavirus. Una esperanza inmediatamente contrarrestada por la nítida percepción de que se estaba produciendo un **acaparamiento de dichas vacunas por parte de los llamados países desarrollados, en una clara señal de insolidaridad y ceguera al no entender que estábamos ante una emergencia planetaria** de la que no había salida si no era sumando esfuerzos en beneficio de todos y todas. Como resultado de ello **ha aumentado aún más la fragilidad de quienes ya estaban en situaciones de vulnerabilidad frente a diversas amenazas.**

El 1 de febrero de 2021 el golpe de Estado en Myanmar inició un nuevo ciclo al que se sumaron en ese mismo año Sudán, Malí, Guinea-Conakry, Chad, Níger y Burkina Faso. La persistencia **de 32 conflictos armados activos en 2021,** la mayoría de ellos en África, y el hecho de que, por primera vez en una década, **los conflictos armados de alta intensidad representaron más de la mitad del total de casos a nivel mundial** se suman los **98 escenarios de tensión en todo el mundo.**

Un contrapunto positivo a este oscuro panorama es la constatación de un descenso del 1,2 % en el número de víctimas mortales producidas por atentados terroristas en todo el mundo a lo largo de 2021. **Eso no significa, evidentemente, que la amenaza haya desaparecido, pero permite reiterar que no se trata en ningún caso de la principal amenaza a la seguridad humana.** Calificación que si le corresponde tanto a la **emergencia climática como a la proliferación de armas de destrucción masiva. La COP26,** celebrada en Glasgow a finales de 2021**, ha vuelto a servir de escaparate para confirmar el insuficiente grado de voluntad política de los Gobiernos nacionales para cumplir con sus propios compromisos.** En el terreno de las armas de destrucción masiva no solo no se ha producido ningún avance desde la entrada en vigor del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (enero de 2021) —al que no se ha sumado ninguna de las nueve potencias nucleares ni ningún país de la OTAN—, sino que la guerra de Ucrania vuelve a alimentar su posible uso.

FOTO:

El noroeste de Siria acoge a más de 1,7 millones de personas desplazadas; en su mayoría, han tenido que huir en varias ocasiones y malviven ahora en campos como este.

© ABDURZAQ ALSHAMI

El periodo analizado se cierra inevitablemente con altas dosis de incertidumbre, con un orden internacional que hace aguas por doquier, incapaz ya de gestionar adecuadamente una globalización que ha mostrado sus perversos efectos tanto en términos de desigualdad creciente como de insostenibilidad climática, y con una alarma desatendida de hambruna y catástrofe humanitaria que afecta a buena parte del continente africano.

Más aún, el desarrollo de la guerra en Ucrania, ya en plena escalada rusa para evitar por todos los medios un resultado desfavorable a su aventura militarista, bien puede adentrarnos en un escenario absolutamente desconocido desde el fin de la II Guerra Mundial. Y, si se confirman los peores augurios (sea el uso del arma nuclear por parte de Moscú o un ataque chino contra Taiwán), podríamos encontrarnos en una situación que trastoque radicalmente todos los parámetros y marcos de actuación vigentes, empeorando aún más los ya precarios niveles de bienestar y de seguridad no solo de los europeos sino del conjunto de la humanidad.

Podríamos encontrarnos en una situación que trastoque radicalmente todos los parámetros y marcos de actuación

CRECIMIENTO DE LAS NECESIDADES HUMANITARIAS GLOBALES

Las crisis son cada vez más prolongadas, complejas y graves. En 2021, 36 países enfrentaban crisis prolongadas, en los que vivían el 74 % de todas las personas que necesitan ayuda humanitaria. Existen diversos impulsores de crisis, como los conflictos de alta intensidad, unos altos niveles de fragilidad socioeconómica y la alta vulnerabilidad al cambio climático (CC) que se entrelazan para incrementar el riesgo y el grado de exposición a las crisis. Es ampliamente reconocida la necesidad de aplicar un enfoque conjunto, que aborde las necesidades humanitarias inmediatas, así como que fomente la resiliencia a las perturbaciones socioeconómicas y climáticas y que preste atención a las necesidades subyacentes de desarrollo y consolidación de la paz en situaciones de crisis.

En este contexto, e**l número de personas en situación de necesidad de asistencia** humanitaria continuó aumentando en 2021, alcanzando los **306 millones de personas.** Las cifras que maneja el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) **arrojaban a finales de 2022 un balance de 103 millones de personas desplazadas,** de las cuales 32,5 millones eran refugiadas, 60,2 millones eran desplazadas internas, 4,9 millones eran solicitantes de asilo y 5,3 millones eran ciudadanos y ciudadanas que abandonan Venezuela en diversas situaciones legales. Evidentemente, la guerra en **Ucrania** ha hecho aumentar aún más esas cifras —con estimaciones de cerca de **ocho millones de personas** que han atravesado la frontera con sus vecinos y más de seis que se han visto obligadas a trasladarse a otras localidades dentro del país—, lo que se traduce en un volumen actual que ya supera los cien millones de personas desplazadas forzosas, acogidas **por un pequeño número de países** —diez países albergaban al 53 % del total—.

SEGUNDO MAYOR DÉFICIT DE FINANCIACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL DE LA HISTORIA

La financiación humanitaria internacional en 2021 ascendió a 31 300 millones de dólares, lo que supone un aumento de 800 millones de dólares respecto a 2020. A pesar del continuo incremento de las necesidades humanitarias esta financiación solo ha aumentado un 2,6 % entre los años 2018 y 2021.

Los llamamientos coordinados por la ONU en 2021 se mantuvieron históricamente altos, 38 400 millones de dólares solicitados en 48 llamamientos. Este hecho fue debido en parte a la COVID-19, que continuó exacerbando las necesidades humanitarias y complicando la respuesta, unido, además, a que las crisis a gran escala empeoraron. A pesar de que **los fondos dirigidos a cubrir dichos llamamientos crecieron por sexto año consecutivo, alcanzando los 21 400 millones de dólares,** en 2021 se ha producido el **segundo mayor déficit de financiación** de la historia, cubriéndose solamente el 56 %.

En 2021, se ha producido el segundo mayor déficit de financiación de la historia

Los veinte mayores donantes proporcionaron el 97 % de toda la financiación humanitaria internacional pública. De esta financiación, el 86 % fue dirigida a países con crisis prolongadas. **Los diez principales receptores absorbieron el 60 % del total de los fondos asignados a países.** Entre los receptores más importantes destacan: Yemen, que recibió 2700 millones de dólares y Siria, 2100, a pesar de importantes disminuciones en ambos países. **Afganistán, que experimentó el mayor aumento de financiación,** alcanzando los 1800 millones de dólares, al producir la toma del poder por los talibanes en 2021, un drástico deterioro de la situación humanitaria. Etiopía, donde la ayuda creció pasando de 967 a 1600 millones de dólares y Líbano, que sufrió el mayor descenso de la financiación, con una caída del 44 %, hasta los 914 millones de dólares.

Las necesidades relacionadas con el género han crecido rápidamente, habiendo además la pandemia de la COVID-19 revertido los avances logrados en igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas. La financiación total en la que las cuestiones de género son integradas de una manera relevante ha crecido sobrepasando los 1000 millones en 2021, pero representa solo el 3,4 % de la financiación humanitaria internacional total.

En relación con la financiación «climática», que se esperaba fuera nueva y adicional, a menudo se ha tomado de los presupuestos bilaterales de AOD de los donantes. En cuanto a la manera en que se canaliza la financiación, los fondos dirigidos a **organizaciones multilaterales** cayeron hasta los 13 900 millones, lo que **representa el 54 % de la AH total,** frente al 60 % en 2020, pero continúa siendo el destino de la mayor parte de la AH proveniente de donantes públicos. **Las ONG fueron los segundos mayores receptores de este tipo de fondos, recibiendo el 19 %** de las contribuciones.

En materia de localización, **los logros alcanzados en 2020 durante la respuesta a la COVID-19 se han perdido en 2021.** La financiación directa a actores locales y nacionales cayó a los niveles más bajos desde antes de 2016, 302 millones, lo que supone e**l 1,2 % del total de la AH internacional.**

El instrumento que ha continuado experimentando un importante aumento ha sido el de **programas de transferencias monetarias y vales (PTM), que incrementó por sexto año consecutivo.** Los datos parciales preliminares muestran que el volumen transferido a las personas alcanzó **los 5300 millones en 2021,** un 3,7 % de aumento respecto a 2020.

DOBLE RASERO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

En este contexto de déficit sustancial de fondos humanitarios a nivel mundial, **la desigualdad en la distribución de asistencia está empeorando,** y las crisis de alto perfil reciben la parte del león de la ayuda. Algunas crisis atraen la atención de los medios de comunicación, los Gobiernos donantes, las organizaciones y el público en general, mientras que otras pronto se olvidan. **Los diferentes niveles de cobertura de las crisis reflejan una asignación muy desigual de ayuda entre las crisis humanitarias «ruidosas»,** como es el ejemplo de Ucrania, de la guerra de Bosnia, del terremoto de Haití, etc., **y las crisis «olvidadas»,** como por ejemplo las de Afganistán, Siria, Yemen o Palestina. El «efecto CNN» contribuye, junto con las prioridades geopolíticas de los Gobiernos donantes, a impulsar tanto su financiación humanitaria, como la proveniente de su ciudadanía, en una u otra dirección, más que el número de personas afectadas por los conflictos o sus niveles de mortalidad.

La desigualdad en la distribución de asistencia está empeorando

Destaca como la guerra en Ucrania ha producido una inmensa reacción de solidaridad con la población que sufre. En Europa, esta reacción también se explica por la percepción de proximidad geográfica, cultural y socioeconómica frente a poblaciones que padecen los conflictos armados en regiones más alejadas. Si bien estas emociones son naturales, debemos, por solidaridad, considerar a todas aquellas personas que sufren en los conflictos armados. **Priorizar los conceptos de imparcialidad y neutralidad en la acción humanitaria permite a los actores mirar objetivamente** en todo el mundo para brindar una asistencia significativa que pueda llegar a las personas en mayor situación de necesidad**. En este sentido, la solidaridad, la imparcialidad y la neutralidad pueden estar en tensión entre sí.** En el conflicto armado en Ucrania y las respuestas que suscita, observamos ejemplos de esas tensiones y esperamos que, al señalarlos, podamos facilitar soluciones de mejora.

También preocupa que la ayuda a Ucrania no esté siendo adicional a la financiación actual. Los presupuestos de ayuda, ya tensionados por la respuesta a la pandemia a la COVID-19, no son «elásticos» y hay **algunos indicios de que los Gobiernos están cambiando sus compromisos** hacia algunas crisis en materia humanitaria para apoyar a Ucrania y a los países que acogen a personas refugiadas ucranianas. **A lo que hay que añadir que, a los refugiados y refugiadas ucranianas, que son las personas más afectadas por este conflicto, se les ha concedido acceso temporal y protección en los países europeos** y se benefician de la generosidad de los Gobiernos y la ciudadanía. Sin embargo, **se han negado los mismos derechos a las víctimas de otras crisis humanitarias,** que provienen de continentes distantes y pueden tener la piel más oscura.

En esta situación, como humanitarios y humanitarias, **nuestro deber de cuidado hacia el pueblo de Ucrania no debe realizarse a expensas del apoyo y la protección adecuadas**

para las personas que sufren en otras crisis. Tenemos que abogar por que las decisiones de los donantes sobre la ayuda estén debidamente informadas por la escala y la gravedad de las crisis y no solo por consideraciones geopolíticas.

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El año 2021, los debates y trabajo realizado en el marco de la aprobación de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global han sido importantes. Tras casi 25 años de la aprobación de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que contiene referencias muy anticuadas a las cuestiones humanitarias, la aprobación de una nueva Ley que recogiera los principales avances y compromisos en materia humanitaria se esperaba con gran impaciencia. Tras un proceso largo, en el que múltiples actores han colaborado con el objetivo de aunar en un mismo documento las cuestiones de mayor relevancia, los tiempos parlamentarios parecen haber obligado a llegar a final de año con la incertidumbre de terminar el año estrenando nueva ley o tener que apurar un poco más la vigencia de la actual.

La acción humanitaria española en 2021 se ha situado en 107,58 millones de euros

En el debate sobre la nueva Ley, tras la escasa y confusa alusión a las cuestiones humanitarias de los primeros borradores, **las cosas se han ido reconduciendo.** Una AH basada en principios, que garantice la protección de las personas en las crisis, que otorgue unos fondos suficientes y de calidad, que cumpla con los compromisos internacionales que España ha firmado, feminista y ecologista, son algunas de las propuestas que la sociedad civil exige a la ansiada nueva Ley.

En lo que se refiere a cifras, **la acción humanitaria española, en el año 2021 se ha situado en 107,58 millones,** lo que ha supuesto un **incremento porcentual respecto a las cifras de 2020 de un 12,01 %. Dato que, aunque positivo, no ha conseguido recuperar las cifras de la década anterior.** La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española en 2021 ha ascendido a 3072,34 millones de euros (0,25 % del PIB), lo que supone un aumento del 18 % respecto al año anterior. **El peso de la AH respecto a la AOD en 2021 se ha situado en el 3,5 %,** siendo inferior a lo establecido en las recomendaciones a nivel internacional del 10 %, y a los propios compromisos del Gobierno en el Acuerdo de coalición de gobierno. Porcentaje mínimo para la AH incorporado, también, en el texto del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Los fondos destinados a AH por parte de la Administración pública central española han ascendido a 81,92 millones de euros, procediendo el total de los fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC). Este hecho es destacable ya que en los años en que llevamos realizando este informe, un porcentaje variable de los fondos procedían de otros Ministerios. **Los fondos de AH de la AECID han ascendido a 65 663 496 euros, lo que supone un descenso del 12,4 % respecto el año anterior.**

La cooperación descentralizada ha incrementado su aportación a la AH alcanzando los **25,65 millones de euros**, lo que supone un **23,85 % del total de la AH pública española.** Las comunidades autónomas han aportado 18,82 millones (18,42 % del total de la ayuda) y las entidades locales 5,83 millones (5,42 %).

Las formas de canalización de la ayuda de la cooperación española han sido las habituales: **las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil han canalizado 54,87 millones, lo que supone el 51,01 % del total de la AH y los organismos multilaterales han ejecutado 45,65 millones (42,43 %).** En relación al compromiso de la **localización,** la AH española se ha situado en el **3,10 %.** Porcentaje similar al de años precedentes e incluso superior al 1% de la media de los actores internacionales.

Con relación a la guerra en Ucrania, España ha puesto en marcha un paquete de respuesta humanitaria multimodal, con envíos directos de ayuda, así como contribuciones voluntarias a organismos humanitarios por valor de más de **37 millones de euros. Más allá de esta cifra provisional sobre la ayuda oficial, resulta evidente que la guerra en Ucrania ha desencadenado una respuesta ciudadana masiva,** plasmada en una enorme cantidad de iniciativas de carácter muy diverso de las que aún no disponemos de datos fiables para analizar. Desde las organizaciones humanitarias y la propia OAH se ha tratado de canalizar mucha de estas muestras de solidaridad ciudadana, en algunos casos con escaso éxito.

El DIH contribuye a salvar vidas y mejorar la situación de las personas afectadas por violencia y conflictos armados

MEJORAR LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH) Y SU UTILIDAD

En casos como la guerra en Ucrania y en general la visión que se transmite sobre la posible utilidad del DIH y el resto de las normas jurídicas aplicables en casos de conflicto armado en la actualidad es que sirve de muy poco y que, en general, solo se puede utilizar una vez cometidas las atrocidades. Eso significa que solo sirve, en el mejor de los casos, *a posteriori*. Lo que, siendo cierto, es solo una parte de la realidad que se vive a diario en los escenarios de violencia. Porque el hecho innegable es que **cada día, en numerosas situaciones, el DIH contribuye a salvar vidas y a mejorar la situación de las personas afectadas por la violencia y los conflictos armados. No solo, ni fundamentalmente por medio de iniciativas judiciales.**

Por eso, es necesario **cambiar la narrativa sobre el DIH** poniendo el énfasis y comunicando las evidencias reales de utilidad de las normas humanitarias que sirvan para cambiar la percepción simplista del DIH y del resto de normas aplicables en los conflictos armados, ya que es un derecho que se invoca y se defiende a través de la acción. Parece claro que, por diversos motivos, y fundamentalmente por la falta de resultados de los instrumentos convencionales del DIH, se están explorando alternativas que, aunque a veces buscan atajos, puentes, desvíos, pasarelas… para mejorar la protección, se convierten en otras ocasiones en callejones sin salida. El énfasis en la protección humanitaria, la diplomacia humanitaria, el llamado «derecho blando», la negociación y la mediación con fines humanitarios, junto a medidas previstas en los mecanismos convencionales del DIH como el Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra como la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE), entre otras, pueden ser algunas opciones.

La actual situación internacional agravada por la guerra en Ucrania y el fracaso de las iniciativas multilaterales no permite ser muy optimista sobre que los Estados, no solo Rusia sino también otros, estén dispuestos a mejorar su respeto por el DIH.

De hecho, muchos Estados llevan incumpliéndolo desde hace décadas sin especiales consecuencias para ellos ¿Qué debemos hacer desde la sociedad civil o desde las organizaciones humanitarias? Por supuesto, denunciar, pero está no puede ser la única opción. La protección, algunas formas de diplomacia humanitaria o de «derecho blando», la negociación, tratan, al menos, de romper el bloqueo y la sensación de impotencia cada vez más frecuente en el ámbito humanitario. No se trata solo, aunque por supuesto lo sea también, de un problema ético sino de carácter jurídico y práctico. Las organizaciones humanitarias, la ciudadanía en general, no firmamos ni ratificamos los instrumentos jurídicos internacionales como el DIH o el derecho internacional de los derechos humanos, pero nos comprometemos con su cumplimiento, presionamos para que los titulares de obligaciones lo hagan y, en la medida de nuestras posibilidades ponemos en marcha mecanismos que apliquen y utilicen de modo práctico lo acordado en esas normas.

MOZAMBIQUE: LA RESPUESTA A UN CONFLICTO QUE MANTIENE A LA POBLACIÓN EXHAUSTA

Urge más asistencia a las poblaciones de zonas de difícil acceso en Mozambique

En octubre de 2022, se han cumplido cinco años desde el inicio de este conflicto que se calcula ha desplazado a un millón de personas y ha matado a más de 4000. La escalada vertiginosa de personas desplazadas internas da cuenta de un conflicto cada vez más complejo y con un impacto directo en la población: En marzo de 2020, había alrededor de 156 000 personas afectadas por la violencia en Cabo Delgado, incluidas las personas desplazadas internas. En la actualidad, la ONU y otras organizaciones estiman que al menos 1,5 millones de personas podrían estar en extrema necesidad de asistencia humanitaria debido al conflicto, incluidos más de 946 000 personas desplazadas internas.

La asistencia humanitaria se distribuye de forma desproporcionada en la provincia, prestando más ayuda en el sur, que se considera más estable. En algunos de los distritos donde trabaja MSF en el norte y centro de la provincia, como Macomia, Palma y Mocímboa da Praia, a menudo no hay ninguna o muy pocas organizaciones con presencia regular**. Se necesita más asistencia para que las personas que viven en zonas de difícil acceso.** En la mayoría de los lugares, la ayuda humanitaria disponible es masivamente insuficiente para las necesidades de la gente.

En cuanto a los fondos, a pesar de que hay diferentes partidas para ayudas y proyectos de cooperación internacional, los fondos de AH son más modestos y tienen una función muy limitada.

Ahora que el conflicto ha cumplido cinco años de duración, llamamos la atención sobre las inmensas necesidades humanitarias y de salud mental que vemos. Se trata de un conflicto increíblemente imprevisible y violento, y el impacto devastador de los combates aparentemente interminables tiene una repercusión masiva en la vida de los y las habitantes de Cabo Delgado.

TIGRAY, LA HERIDA SANGRANTE

MSF lleva casi cuarenta años trabajando en Etiopía, respondiendo a las necesidades médicas y humanitarias que afectan a la población y a las personas refugiadas que buscan seguridad en el país. En diciembre de 2020, MSF comenzó a prestar **atención médica y asistencia humanitaria en Tigray** para cubrir las necesidades básicas de salud. La dinámica del conflicto y las tácticas militares se han caracterizado por una violencia generalizada contra la población civil, que incluye masacres, ataques indiscriminados y el uso generalizado y sistemático de la violación y otras formas de violencia sexual. Se estima que miles de personas civiles han sido asesinadas y tres millones de personas han sido desplazadas debido al conflicto, 1,8 millones dentro de la propia región de Tigray. La población se ha enfrentado a la inseguridad alimentaria y a la pérdida de sus medios de vida debido a los saqueos o a los desplazamientos forzados.

El 24 de junio de 2021, tres miembros del personal de MSF España, María Hernández Matas, Tedros Gebremariam Gebremichael y Yohannes Halefom Reda, se dirigían al sur de la ciudad de Abi Adi, en Tigray Central, para evaluar las necesidades médicas de la zona. A poco más de una hora de viaje fueron interceptados y asesinados. Tras los brutales asesinatos, MSF ha intentado sin descanso comprender todas las circunstancias en las que María, Tedros y Yohannes perdieron la vida y obtener un reconocimiento de responsabilidad.

Etiopía es el país más peligroso del mundo para la prestación de ayuda humanitaria

Los ataques a la misión médica y otros objetivos puramente vinculados a la población, como escuelas, guarderías o mercados, se han convertido en una tónica generalizada en algunos contextos, los cuales, en la mayoría de los casos, quedan congelados en un limbo de absoluta impunidad. Esta es una tendencia muy preocupante en el contexto médico-humanitario, pues sin unas mínimas condiciones de seguridad y de respeto por la acción médico-humanitaria por parte de todos los actores implicados en el conflicto, el espacio humanitario se reduce enormemente, dejando a las poblaciones desprovistas de cualquier alivio.

En 2021, 23 trabajadores y trabajadoras humanitarios fueron asesinados en Etiopía, lo que lo convierte en el país más peligroso del mundo para prestar ayuda. Las organizaciones humanitarias siguen enfrentándose a graves problemas para responder de forma segura y eficaz a las personas necesitadas en muchas zonas de Etiopía.

HERENCIAS COLONIALES Y RACISTAS EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

Todas las organizaciones, todas las personas, debemos reflexionar sobre el lugar y el marco desde dónde realizamos nuestras acciones y lanzamos nuestras ideas. Pese que podamos tener buenas intenciones o prácticas, **nuestra posición nos coloca en situaciones de privilegio frente a unas y de subalternidad frente a otras personas, organizaciones o estructuras.** Por muy incómodo que sea asumirlo, por muy buenas que sean nuestras intenciones, estas posiciones y marcos nos permiten ejercer o sufrir el poder de otros y otras.

Cabe resaltar que las organizaciones humanitarias y, en general, las organizaciones de ayuda al desarrollo no están fuera de las lógicas geopolíticas y geoeconómicas internacionales de «acaparamiento por desposesión» de las élites mundiales, especialmente acelerado en los últimos treinta años de globalización económica con su proceso de «expulsión» de todos aquellos sectores y personas que no son funcionales para las cadenas económicas mundiales. Y que, en el caso de las personas de otros orígenes, de países antiguamente colonizados, son expulsadas «fuera de las líneas abismales» que dictan qué vidas importan y cuáles no. No solo no es algo ajeno a la AH, a las ONG de desarrollo y construcción de paz, sino que **en «el sector de la ayuda, el colonialismo en particular se considera a menudo como la causa de muchos de los problemas que el mismo está tratando de abordar [...]».**

Los movimientos decolonizadores y antirracistas han abierto un debate en la AH con todo tipo de orientaciones, propuestas y procedimientos

Frente a este panorama hay propuestas que van en todas las direcciones: desde desmantelar la AH, pasando por cambios profundos; otras que apuestan por incorporar principios prácticos para descolonizar las organizaciones y prácticas y, hasta, claro, resistencias profundas en contra de criticar las herencias coloniales. Muchas organizaciones aportan sus diagnósticos, estudios e informes para descolonizar la acción humanitaria, sus métodos, financiación y sus propias redes y organizaciones para lo que han realizado investigaciones e informes exhaustivos.

Debemos iniciar debates sobre decolonialidad y antirracismo para identificar problemas concretos y reparar acciones. No será una conversación fácil ni corta, pero si será un inicio para situar las prácticas en un camino de justicia, profundizando en el debate sobre los principios humanitarios y sus posibles relecturas.

LA IMPORTANCIA DE LA LOGÍSTICA

La logística humanitaria desempeña un **papel fundamental** en la entrega efectiva de AH a las comunidades y personas afectadas por desastres o conflictos armados. Según varios estudios, **entre el 60 % y el 80 % de la financiación de los proyectos humanitarios se canaliza a través de la cadena logística.** Si bien los actores humanitarios siempre han sido conscientes de esta importancia, podemos ver que en los últimos años se han multiplicado las iniciativas, herramientas y políticas para reforzar esta área.

La logística humanitaria se enfrenta constantemente a retos operacionales, que van desde fluctuaciones del mercado y aumentos de precios, a dificultades en el transporte o el acceso a las comunidades. Muchos de estos desafíos se agravan si hay una insuficiente consideración de los aspectos logísticos en una organización humanitaria o por parte de sus donantes o su personal. Esta falta de reconocimiento de la logística humanitaria puede tener impactos especialmente negativos cuando se da en la fase de presupuestar o de desarrollar los planes operativos. Supone también un reto cuando existe en la gestión de los recursos humanos. Pero la creciente sofisticación y profesionalización de las organizaciones humanitarias internacionales ha permitido abordar estos retos de manera cada vez más consistente. El **lanzamiento por parte de la DG ECHO de una política de logística humanitaria** al inicio de 2022 es una señal muy positiva en este sentido, pues busca reafirmar la importancia de esta materia para que la ayuda sea eficaz. Como donante humanitario de primer nivel, la DG ECHO pretende orientar a sus socios implementadores para que consideren de manera consistente esta materia, siguiendo las mejores prácticas del sector.

La logística humanitaria desempeña un papel fundamental en la entrega efectiva de AH

FOTO:

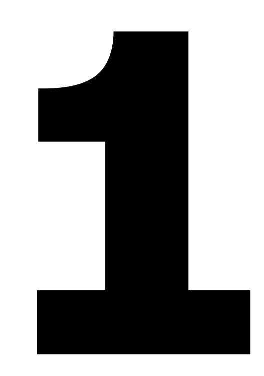
Las distribuciones de agua, como esta en la ciudad congoleña de Sake (en Kivu Norte), son esenciales para evitar brotes de enfermedades.

© MOSES SAWASAWA




METRO
MERRY CHRISTMAS

CAPÍTULO



BALANCE INTERNACIONAL 2021-2022: LA GUERRA DE UCRANIA LO NUBLA TODO

Jesús A. Núñez Villaverde,
codirector del IECAH

FOTO:

A sus 74 años de edad, Jeana ha tenido que abandonar su casa y refugiarse en el metro de Járkov (Ucrania). Su casa fue destruida por un bombardeo ruso el 3 de marzo de 2022.

© MOHAMMAD GHANNAM

1 INTRODUCCIÓN

Si antes fue la pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 y luego el impacto de la nueva caída de Afganistán en manos de los talibanes, ahora es la guerra en Ucrania el asunto que acapara la atención mundial. Y lo hace con el mismo efecto ya conocido de tantas otras ocasiones en las que, desafortunadamente, **toda la agenda internacional parece reducirse a un solo tema**, sobre el que se concentran los debates, los análisis y las respuestas más o menos acertadas, **mientras el resto de las asignaturas pendientes de la agenda, arrastradas año tras año, se diluyen en una niebla cada vez más invisible en la que paradójicamente brillan la falta de voluntad y la inacción para hacerles frente de manera resolutiva.**

Tanto **el modelo económico como el político** —resumidos en la economía social de mercado y la democracia parlamentaria— **parecen haber tocado techo,** sometidos a un deterioro acumulado a lo largo de décadas, que pone de manifiesto que no son capaces de resolver los problemas que su misma aplicación ha generado, por muchas que hayan sido históricamente sus aportaciones positivas al bienestar y seguridad de buena parte del planeta. A eso se une un orden internacional con evidentes desajustes y limitaciones para gestionar la globalización vigente. Un orden que, aunque se pretende presentar como guiado por valores y principios válidos para el conjunto de la humanidad, responde más bien a la defensa de intereses muy particulares por parte de quienes han tenido la oportunidad, tras el fin de la II Guerra Mundial, de imponerlo a su imagen y semejanza con clara intención de preservar su hegemonía frente a cualquier posible rival. Y eso tiene hoy nombre propio: Estados Unidos —empeñado en mantenerse como líder mundial— y China —candidato más claro a ese mismo puesto—. De ahí se deriva una competencia a escala planetaria que ya define en gran medida la agenda actual y que apunta hacia mayores niveles de tensión, con el Indo-Pacífico convertido ya en el centro de gravedad principal de los asuntos mundiales.

Mientras tanto, seguimos pagando las consecuencias de las disfunciones que causan esos modelos y esa competencia entre potencias globales, a la espera de que puedan surgir, antes de que sea demasiado tarde, modelos alternativos que permitan superar los resabios nacionalistas y las dobles varas de medir a la hora de atender a las necesidades comunes de los 8000 millones de personas que ya habitamos la Tierra. El diagnóstico de los males que nos aquejan es sobradamente conocido, al igual que la percepción de que, como acaba de recordarnos Pepe Mujica, expresidente uruguayo y ejemplo y referencia en tantas cosas, «no estamos en una época de cambio, sino en un cambio de época». **Lo que sigue faltando**, por tanto, **es la voluntad política necesaria para adoptar las medidas necesarias para modificar un rumbo que pone en peligro la existencia de la especie humana en este planeta.**

2
UCRANIA OMNIPRESENTE

Esa miopía reduccionista está ocurriendo otra vez desde el pasado 24 de febrero, cuando comenzó la guerra en Ucrania, en un nuevo capítulo de una guerra cuyo arranque se remonta a 2014. Pocas dudas puede haber a la hora de calificar la decisión de Vladimir Putin: se trata de una violación del derecho internacional a la que se han añadido las reiteradas violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas más básicas de la guerra con actuaciones deliberadamente dirigidas contra civiles, utilizando tácticas y armas prohibidas. A partir de ahí se abre un amplio campo para el debate y la especulación sobre las motivaciones, responsabilidades y objetivos de cada uno de los actores implicados de forma más o menos directa en la guerra y, del mismo modo, sobre las perspectivas de futuro.

Ucrania lucha por su existencia como Estado soberano, consciente de que Rusia desea su desaparición como tal. La desigual relación de fuerzas podía hacer pensar en principio a Putin que la victoria estaba a su alcance sin demasiado esfuerzo, contando con la débil respuesta de Kiev a su primer golpe (Crimea, 2014) y la falta de voluntad occidental para pasar entonces de las palabras de condena a los hechos. En una concatenación de errores que sigue aumentando —desde la sobrevaloración de su fuerza militar a la infravaloración de las fuerzas ucranianas, pasando por su creencia en que los países occidentales no serían capaces de unirse en la aplicación de sanciones cada vez más duras— Putin se ha ido empantanando en un escenario bélico en el que ha tenido que ir rebajando sus objetivos, forzado por una realidad que, en todo caso, tampoco permite imaginar que Volodímir Zelenski pueda cantar victoria.

No hay en el horizonte ningún atisbo de nego-ciación para llegar a algún tipo de acuerdo de paz

Eso significa que el fin de la guerra no está a la vuelta de la esquina. Por el contrario, una vez que, gracias fundamentalmente al apoyo económico y al suministro de armas prestado por Estados Unidos y otros países occidentales, Zelenski ha logrado tomar la iniciativa en el campo de batalla, **es previsible que la violencia continúe por tiempo indefinido en una escalada que puede llevarnos a situaciones inmanejables.** Tristemente solo cabe constatar que ninguno de los actores principales de esta tragedia apuesta ahora mismo por su fin; o, lo es lo mismo, **no hay en el horizonte ningún atisbo de negociación para llegar a algún tipo de acuerdo de paz.**

Por lo que respecta a Putin, resulta evidente que está dispuesto a multiplicar el esfuerzo para eliminar la existencia de Ucrania como Estado independiente o, como mínimo, para fragmentarlo definitivamente (a eso apunta la declaración de anexión de las regiones de Jersón, Zaporiyia, Donetsk y Lugansk a la Federación de Rusia, proclamada el 30 de septiembre pasado). En esa línea hay que entender su llamamiento a la industria de defensa para que atienda todas las necesidades militares, su decisión de llevar a cabo una movilización general condenada al desastre y la farsa consultiva en las cuatro regiones citadas anteriormente, aunque solo estén parcialmente ocupadas por tropas rusas. Todo ello sin olvidar sus reiteradas amenazas nucleares.

En todo caso, también es obvio que **Zelenski**, que continúa insistentemente demandando más y mejores armas, **se ve forzado a apostar por la guerra.** Y aunque su concepto de victoria —expulsión de todas las tropas rusas de Ucrania— es hoy inalcanzable, está convencido de que por la vía de las armas

puede mejorar sus posiciones actuales, a la espera de que en algún momento no tenga más remedio que negociar con su enemigo. Por último, en esa misma posición se encuentran también los principales aliados de Kiev, con Washington a la cabeza. Basta con recordar que el objetivo declarado por el propio secretario de defensa estadounidense es debilitar a Rusia hasta el punto de que le sea imposible volver a hacer algo similar. Y ahora mismo Ucrania es el instrumento más funcional para dicho propósito. De ahí se deduce su voluntad de seguir prestando ayuda económica y militar a Kiev, buscando no solo degradar el poder militar ruso en el campo de batalla sino también dejar a Rusia postrada por mucho tiempo.

Visto así, unos y otros parecen decididos a seguir el combate, como si no estuviera claro que ninguno de ellos puede obtener una victoria concluyente y que Putin, cada vez más desesperado, no se limita a ver las armas nucleares como meros instrumentos de disuasión, sino también como fuerzas de castigo. Y aunque de momento la violencia solo afecta de forma directa a Ucrania, castigando muy especialmente a la ciudadanía ucraniana, **la capacidad de contaminación de esta guerra ya se hace notar mucho más allá, sea en forma de crisis energética, de subida de precios o de incertidumbre generalizada.**

El gasto militar mundial en 2021 se elevó a 2,1 billones de dólares (2,2% del PIB mundial), un nuevo récord

Una incertidumbre que, sin embargo, no parece afectar al gasto militar, dado que ya **se está produciendo un inmediato aumento de los presupuestos de defensa y, a buen seguro, esta tendencia no hará más que aumentar en los próximos años.** Según el Anuario del SIPRI, **el gasto militar mundial en 2021 se elevó hasta los 2,113 billones de dólares (equivalente al 2,2 % del PIB mundial)**, estableciendo un nuevo récord histórico y continuando la tendencia alcista que se viene registrando desde 2015.[1] Como viene siendo habitual, Estados Unidos figura como el primero de la lista, tanto como primer productor y exportador mundial de armas, absorbiendo el 39 % del mercado, como en su calidad de potencia militar hegemónica, con un total de 801 000 millones de dólares (un 38 % del total mundial), seguido de China (con 293 000 millones de dólares en defensa), que continúa ininterrumpidamente en su empeño militarista por neutralizar la ventaja estadounidense desde hace ya 27 años. Sumado a lo que han dedicado India (76 600), Reino Unido (68 400) y Rusia (65 900) a ese mismo capítulo, esos cinco países suponen el 62 % del gasto total a escala planetaria.

3
Y EL RESTO

En una mirada a vuelapluma sobre el panorama internacional que define el periodo analizado en estas páginas resulta chocante comprobar que 2021 comenzó con dos significativas notas de esperanza: la desaparición de la escena política de Donald Trump, con el estrambote final de un asalto al Congreso afortunadamente fracasado, y el inicio de la vacunación contra el temible coronavirus. Una esperanza inmediatamente contrarrestada por la nítida percepción de que se estaba

1
SIPRI (2022). *SIPRI Yearbook 2022: Armaments, Disarmament and International Security.* https://www.sipri.org/yearbook/2022.

produciendo un acaparamiento de dichas vacunas por parte de los llamados países desarrollados, en una clara señal de insolidaridad y ceguera al no entender que estábamos ante una emergencia planetaria de la que no había salida si no era sumando esfuerzos en beneficio de todos. Como resultado de ello **ha aumentado aún más la fragilidad de quienes ya estaban en situaciones de vulnerabilidad,** fuera como resultado de un conflicto violento, de una amenaza natural o del simple abandono secular de personas y territorios considerados «irrelevantes» por el modelo geoeconómico y geopolítico imperante. Y hoy, cuando la pandemia sigue desgraciadamente golpeando en muchos rincones del planeta, son aún docenas los países que no han logrado un nivel de vacunación mínimamente aceptable.

El 1 de febrero de 2021 el **golpe de Estado en Myanmar** inició un nuevo ciclo al que se sumaron en ese mismo año **Sudán** (en dos ocasiones), **Malí, Guinea-Conakry, Chad, Níger y Burkina Faso** (dos veces ya en 2022). Se rompió así una tendencia a la baja de las dos décadas anteriores, en un contexto de creciente deterioro de los modelos democráticos, también entre los países occidentales (perceptible tanto en el ya citado caso estado-unidense como en el más reciente de la victoria de Giorgia Meloni en Italia). Como también ha ocurrido en Malí y en otros países africanos, aunque los golpistas suelen presentarse como salvadores de la patria, apenas disimulan su intención de defender intereses corporativos, dejando de lado las demandas de poblaciones que ven sistemáticamente insatisfechas sus necesidades básicas y amenazadas sus vidas.

Ha aumentado aún más la fragilidad de quienes ya estaban en situaciones de vulnerabilidad

Entretanto, más allá de Ucrania, la Escola de Cultura de Pau, en su Informe *Alerta!*, deja constancia de la persistencia de **32 conflictos armados activos** en 2021, dos menos que en 2020.[2] Una vez más la mayoría de ellos se registraron en África (15) y Asia (9), seguidos por Oriente Medio (5), Europa (2) y América (1), contando con que por primera vez en una década los conflictos armados de alta intensidad representaron más de la mitad (53 %) del total de casos a nivel mundial.[3] A esas cifras se suman los 98 escenarios de tensión en todo el mundo (tres más que un año antes), con África nuevamente en cabeza (40), seguida de Asia (24), América (12 en cada caso) y Europa y Oriente Medio (11 cada uno). Un inquietante balance, en resumen, que muestra la desatención generalizada al llamamiento que realizó en marzo de 2020 el secretario general de la ONU, António Guterres, demandando un alto el fuego generalizado tras el estallido de la pandemia.

Esa imagen de conflictividad manifiesta se agrava cuando se contabiliza igualmente el creciente volumen de personas refugiadas y desplazadas forzosamente en diferentes regiones del planeta. Las cifras que maneja el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) arrojaban a finales de 2022 un balance de **103 millones de personas desplazadas**, de las cuales 32,5 millones eran refugiadas

2
Escola de Cultura de Pau (2022) *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz.* https://escolapau.uab.cat/publicaciones/alerta-informe-sobre-conflictos-derechos-humanos-y-construccion-de-paz/.

3
Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste), Etiopía (Tigray), Malí, Mozambique (norte), región de lago Chad (Boko Haram), región del Sahel Occidental, RCA, RDC (este), RDC (este-ADF), Somalia, Sudán (Darfur), Sudán del Sur, Afganistán, Myanmar, Irak, Siria y Yemen.

(26,7 millones bajo el mandato de ACNUR y 5,8 millones de palestinos bajo la protección y asistencia de la UNRWA), otros 60,2 millones eran desplazadas internas, 4,9 millones eran solicitantes de asilo y 5,3 millones eran ciudadanos y ciudadanas que abandonan Venezuela en diversas situaciones legales.

Evidentemente, la guerra en Ucrania ha hecho aumentar aún más esas cifras —con estimaciones de unos ocho millones de personas que han atravesado la frontera con sus vecinos y más de seis que se han visto obligadas a trasladarse a otras localidades dentro del país—, lo que se traduce en un volumen actual que ya supera los **cien millones de personas desplazadas forzosas.** Y conviene recordar una vez más que, en contra de la imagen que a veces se transmite en algunos círculos de opinión occidentales, **no son los países desarrollados los que más soportan esa carga.** Así, la isla caribeña de Aruba acoge el mayor número de venezolanos desplazados al extranjero (uno de cada seis), mientras que Líbano acoge el mayor número de refugiados (uno de cada ocho), seguido de Curazao (uno de cada diez), Jordania (uno de cada 14) y Turquía (uno de cada 23).

Se superan ya los cien millones de personas desplazadas forzosas

El contrapunto positivo a este oscuro panorama viene de la mano del **Índice Global de Terrorismo 2022** que, en su última edición, constata un **descenso del 1,2 % en el número de víctimas mortales producidas por atentados terroristas en todo el mundo a lo largo de 2021.**[4] La cifra total resultante es de 7142 personas, lo que supone tan solo un tercio de la contabilizada en 2015. Eso no quita para que el número de ataques terroristas haya aumentado en el mismo periodo hasta los 5226 (un 17 % más que en 2020). En términos generales son 86 los países que han registrado una mejora en relación con esta amenaza respecto a un año antes y solo en 19 ha empeorado, de tal manera que en 44 países ha habido al menos un atentado mortal (43 un año antes) y en 105 no se ha registrado ninguno (la mejor cifra desde 2007). Eso no significa, evidentemente, que la amenaza haya desaparecido —ahí están el Sahel, Afganistán y Myanmar como buenas muestras de la capacidad que conservan grupos como Dáesh, los talibanes o Al Qaeda—, pero permite reiterar que no se trata en ningún caso de la principal amenaza a la seguridad humana. Esa calificación le corresponde de manera muy clara tanto a la emergencia climática como a la proliferación de armas de destrucción masiva. En relación con la primera ellas la COP26,[5] celebrada en Glasgow a finales de 2021, ha vuelto a servir de escaparate para confirmar el insuficiente grado de voluntad política de los Gobiernos nacionales para cumplir con sus propios compromisos. Por mucho que algunos parecen más ambiciosos —como los miembros de la Unión Europea que se presentan como adelantados en esta materia, tratando de presionar a otros como China, India o Estados Unidos para implementar una transición energética que hace tiempo que se ha convertido en imperativa (salvo que se imponga una actitud suicida)— es un hecho que, al menos de momento, no se han logrado superar las reticencias que quienes incluso niegan la crisis climática o siguen atrapados en un modelo supeditado a intereses reacios al cambio. Y es previsible que la guerra de Ucrania, que está agudizando una seria crisis en el terreno

---

4
IEP (2022). *Global Terrorism Index 2022: Measuring the impact of terrorism.* https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web-09062022.pdf.

5
https://www.un.org/es/climatechange/cop26.

gasístico y petrolífero, acabe provocando un retroceso hacia el carbón y la energía nuclear, frenando aún más la adopción de las medidas que potencien un verdadero cambio de modelo.

Por su parte, en el terreno de las **armas de destrucción masiva** no solo no se ha producido ningún avance desde la entrada en vigor del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (enero de 2021) —al que no se ha sumado ninguna de las nueve potencias nucleares ni ningún país de la OTAN—, sino que **la guerra de Ucrania vuelve a alimentar su posible uso.** Basta con entender que Rusia no saldrá con las manos vacías de Ucrania para concluir que cuanto más cerca se encuentre de sufrir una derrota insoportable para el Kremlin, más cerca estará el momento en el que las armas nucleares puedan acabar siendo una opción real.

Y ese temor no se atenúa en ningún caso por el hecho de que China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia decidieran el 3 de enero de 2022 publicar un comunicado conjunto[6] en el que, como supuestos adalides de la paz mundial, dicen comprometerse a evitar que se pueda producir una guerra nuclear —que, insisten, nadie puede ganar— y a frenar la proliferación del ingenio más destructivo que ha creado la mente humana. En esa línea proclaman su intención de hacer lo que sea necesario para impedir que esa guerra llegue nunca a librarse y, como si el propio comunicado fuera un Bálsamo de Fierabrás, se muestran convencidos de que a partir de ese punto se abre una etapa de alivio de las tensiones internacionales (Rusia *dixit*) y de mayor colaboración y cooperación internacional (según Pekín).

Asistimos a un notorio debilitamiento del marco regulador del control de armas y de desarme nuclear

La cruda realidad, sin embargo, muestra que **asistimos a un notorio debilitamiento del marco regulador del control de armas y de desarme nuclear** establecido fundamentalmente durante la Guerra Fría. A esa preocupante situación se suma el hecho de, aunque sea cierto que hoy existen muchas menos cabezas nucleares que en plena Guerra Fría (unas 13 000 frente a más de 60 000), no hay ninguna de las nueve potencias nucleares existentes que no esté empeñada en la modernización e incluso ampliación —como es el caso británico— de sus arsenales. Pensar que a pesar de ello un mundo sin armas nucleares está a la vuelta de la esquina o que **la guerra nuclear es hoy más improbable que antes** es, simplemente, un intento vano de huir de una realidad que Putin vuelve a marcar a fuego.

Entretanto, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no solo van entrando en un lánguido abandono, sino que son directamente atacados desde diversos frentes. Los datos más recientes apuntan a que la pandemia ha alterado negativamente la Agenda prácticamente en todos sus ámbitos. A la espera de ver hasta dónde puede llegar también el dañino impacto de la guerra en Ucrania, aumenta la preocupación sobre la posibilidad de cumplir efectivamente con los objetivos marcados para el final de esta década si no se modifican sustancialmente las actuales pautas de comportamiento tanto a escala individual como colectiva.

6
Comunicado completo: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/p5-statement-on-preventing-nuclear-war-and-avoiding-arms-races/.

Así lo recordaba la propia ONU[7] ya en mayo del pasado, al señalar que **la pérdida de biodiversidad y el continuo deterioro medioambiental no están siendo suficientemente contrarrestados por una acción política** que, en general, se sigue quedando corta. Como recoge el más reciente informe sobre la marcha de los ODS, el problema arranca con que, pesar de algunos avances, persisten graves vacíos de datos en la supervisión de los Objetivos.[8] A eso se une que la COVID-19, la guerra en Ucrania y la tendencia alcista de la inflación están ralentizando el esfuerzo, hasta el punto de que **aumenta el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza extrema** (676 millones en lugar de los 581 inicialmente estimados para este año), **así como el número de las sufren hambre o malnutrición crónica o el de niños y niñas que quedan sin escolarizar.**

Por si eso no fuera suficiente, los movimientos antiglobalistas han convertido a la Agenda 2030 y a los ODS en un blanco directo de sus críticas desde posiciones radicales ultranacionalistas, manifestándose contrarios a admitir ningún tipo de autoridad supranacional por encima de la estatal, como si no estuviera suficientemente claro que ningún país puede albergar la más mínima esperanza de salir airoso de los desafíos globales que nos afectan. Entienden que, en lugar de servir para hacer frente a los principales retos socioeconómicos y medioambientales de nuestra era, la pretensión de sus promotores es destruir las clases medias, liquidar la soberanía de las naciones y atacar a la familia y la vida.

Podríamos encontrarnos con un empeoramiento de los ya precarios niveles de bienestar y seguridad del conjunto de la humanidad

4
CIERRE PROVISIONAL

El periodo analizado se cierra inevitablemente con altas dosis de incertidumbre, con un orden internacional que hace aguas por doquier, incapaz ya de gestionar adecuadamente una globalización que ha mostrado sus perversos efectos tanto en términos de desigualdad creciente como de insostenibilidad climática, y con una alarma desatendida de hambruna y catástrofe humanitaria que afecta a buena parte del continente africano.

Más aún, el desarrollo de la guerra en Ucrania, ya en plena escalada rusa para evitar por todos los medios un resultado desfavorable a su aventura militarista, bien puede adentrarnos en un escenario absolutamente desconocido desde el fin de la II Guerra Mundial. Y, si se confirman los peores augurios (sea el uso del arma nuclear por parte de Moscú o un ataque chino contra Taiwán), **podríamos encontrarnos en una situación que trastoque radicalmente todos los parámetros y marcos de actuación vigentes, empeorando aún más los ya precarios niveles de bienestar y de seguridad no solo de los europeos sino del conjunto de la humanidad.** Ojalá no sea así.

7
PNUMA (2021). *Measuring Progress: Environment and the SDGs.* https://www.unep.org/resources/publication/measuring-progress-environment-and-sdgs.

8
ONU (2022). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Spanish.pdf.



CAPÍTULO



TENDENCIAS EN LA FINANCIACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

Kirsty Lazer, analista del programa *Global Humanitarian Assistance* (GHA) de Development Initiatives

FOTO:

En el campo de personas refugiadas de Dagahaley, en Dadaab (Kenia), la supervisora de la maternidad, Consolata Mwaniki, ayuda a una madre con su recién nacido.

© PAUL ODONGO

1 INTRODUCCIÓN: FINANCIACIÓN HUMANITARIA EN UN CONTEXTO DE NECESIDADES HUMANITARIAS GLOBALES CRECIENTES

En 2021, **la pandemia de la COVID-19 ha continuado superponiéndose a otros riesgos de crisis preexistentes y emergentes, incrementando las necesidades humanitarias y complicando la respuesta.** Tras el rápido aumento de la demanda de financiación humanitaria en 2020, las necesidades se mantuvieron en niveles históricamente altos en 2021. A medida que se entrecruzan los múltiples factores que pueden generar crisis, estas se vuelven más complejas y prolongadas en el tiempo.

A pesar de este aumento de las necesidades humanitarias, **la financiación humanitaria internacional se ha estancado.** La situación ha empeorado debido a la pandemia de la COVID-19, ya que los donantes tienen cada vez más las manos atadas en materia de financiación. La guerra de Ucrania en 2022 solo aumentará aún más esta tensión. **El sistema humanitario es frágil y depende de una pequeña base de donantes.** Estos problemas están dando lugar a un **creciente déficit de financiación humanitaria,** claramente visible en la falta de financiación de la mayoría de los llamamientos de ayuda. **Las necesidades humanitarias por cuestiones de género han crecido rápidamente desde la pandemia** y la financiación no ha seguido el mismo ritmo. Además, **los mayores impactos del cambio climático (CC) están aumentando las tensiones en el sistema humanitario,** exacerbando las crisis existentes y creando otras nuevas.

La superposición de estas amenazas y vulnerabilidades aumentan la **necesidad de abordar las crisis a través del sistema humanitario, de desarrollo, de construcción de paz y de lucha contra el cambio climático con un enfoque conjunto.** Abordar las crisis prolongadas a gran escala y reducir las necesidades a largo plazo permitirá liberar financiación humanitaria para centrarse en la respuesta inmediata a las crisis.

El sistema humanitario debe adaptarse y avanzar en el cumplimiento de los compromisos adoptados en el *Grand Bargain,* explorando nuevos canales de financiación e impulsando que más fondos sean dirigidos directamente a actores locales para mejorar la eficiencia y la eficacia.

Este capítulo muestra una panorámica general de la financiación humanitaria en contextos de crisis en 2021.[1] Incluye tanto la acción humanitaria (AH) tradicional, como fuentes de financiación alternativas, y analiza cómo se proporciona la financiación.

1 El año 2021 es el último del que tenemos datos cerrados. En este y en el resto de los artículos, los datos de 2022 deben considerarse provisionales.

2
PERSONAS Y CRISIS

En 2021, **el número de personas en situación de necesidad de asistencia humanitaria continuó aumentando, alcanzando los 306 millones,** 90 millones más que en 2019, antes de la pandemia de la COVID-19. Las personas que necesitan ayuda humanitaria se enfrentan a **riesgos cada vez más interrelacionados, especialmente a raíz de la pandemia de la COVID-19 y a medida que los impactos del CC se agudizan.** Como resultado, las crisis son cada vez más prolongadas, complejas y graves. En 2021, **36 países enfrentaban crisis prolongadas** (esto quiere decir que durante cinco o más años consecutivos dichos países han tenido llamamientos coordinados de la Organización de Naciones Unidas (ONU)), lo que representa el 74 % de todas las personas que necesitan ayuda humanitaria. La mitad de los 73 países con necesidades humanitarias experimentaron más de un tipo de crisis humanitaria (amenaza de origen natural, crisis relacionada con un conflicto o desplazamiento), y 16 experimentaron los tres tipos. El número de países con crisis clasificadas como de gravedad «muy alta» se duplicó desde 2020, llegando a diez.

En 2021, el número de personas en situación de necesidad de asistencia humanitaria alcanzó los 306 millones

Diversos impulsores de crisis, como los conflictos de alta intensidad, unos altos niveles de fragilidad socioeconómica y la alta vulnerabilidad al CC, se entrelazan para incrementar el riesgo y el grado de exposición a las crisis. Estas dimensiones que se entrecruzan actúan tanto de motores como de multiplicadores de las crisis. Pueden agravar los impactos de las mismas, disminuir la resiliencia y frustrar los esfuerzos realizados para avanzar hacia la recuperación de la crisis y el desarrollo a largo plazo. En 2021, el 86 % de las personas que necesitaban ayuda experimentaban al menos una de estas dimensiones cruzadas.

En 2021, el 61 % de las personas con necesidades humanitarias (187,4 millones de personas) vivían en países que experimentaban al menos dos dimensiones, y dos quintas partes de las personas en dicha situación (119,9 millones de personas) vivían en países con las tres dimensiones. **La mitad de las personas con necesidades humanitarias vivían en países con altos niveles de vulnerabilidad a los impactos del CC.** La intersección entre las variables relacionadas con el conflicto y la vulnerabilidad climática es especialmente problemática. Los altos niveles de fragilidad y conflicto no solo aumentan el riesgo climático, sino que también pueden limitar el acceso a recursos climáticos.

Saber dónde viven las personas expuestas a cualquiera de estos riesgos puede ayudar a identificar dónde es probable que el impacto de los choques sea mayor y dónde se necesitan intervenciones integradas. Se reconoce ampliamente la **necesidad de aplicar un enfoque conjunto,** que aborde las necesidades humanitarias inmediatas, así como que fomente la resiliencia a las perturbaciones socioeconómicas y climáticas y que preste atención a las necesidades subyacentes de desarrollo y consolidación de la paz en situaciones de crisis. Sin embargo, esto rara vez se ha conseguido, y las crisis complejas a largo plazo son cada vez más habituales.

Ver figura 1

El número de personas desplazadas siguió aumentando en 2021, alcanzando los 88,1 millones de personas (un 6,1 % más que en 2020).[2] La mayoría de la población desplazada (50 %) fue desplazada internamente. El aumento de este tipo de desplazamiento impulsó en gran medida el aumento de las personas desplazadas en general. 26,5 millones (30 %) de la población desplazada eran personas refugiadas. Hubo 3,9 millones de venezolanos y venezolanas desplazadas en el extranjero y 4,4 millones de solicitantes de asilo (frente a los 4,1 millones de 2020).

La escalada de conflictos en varios contextos impulsó el aumento de personas desplazadas internas. En Etiopía se produjo el mayor aumento en este sentido, un 53 % (más de 1,5 millones de personas), debido a la guerra en la región de Tigray. El deterioro de la situación de seguridad también provocó el desplazamiento de 0,9 millones de personas en Sudán, 0,8 millones en Afganistán y 0,6 millones en Yemen.

Los países con crisis prolongadas representaron el 86 % de toda la financiación humanitaria de 2021

La mayoría de las personas desplazadas forzosas continuó siendo acogida por un pequeño número de países. En 2021, los diez países que acogieron a una mayor cantidad de personas desplazadas albergaban al 54 % del total de personas desplazadas forzosas, y si ampliamos los países a los veinte que más personas acogían, este porcentaje asciende al 76 % del total. Siria, Colombia, República Democrática del Congo y Turquía son los países que mayor cantidad de personas acogen, más de cinco millones de personas cada uno. Nueve de los veinte mayores países de acogida son países de ingresos bajos. África subsahariana acogió a más de 32,4 millones de personas en 2021, lo que representa el 37 % del total mundial, un 12 % más que en 2020. La mayoría de ellas (25,1 millones de personas) son desplazadas internas debido a conflictos, y en 2021 la región acogió al 47 % de todas las personas desplazadas internas (PDI) del mundo. La región de Oriente Medio y Norte de África acoge al 34 % de las personas refugiadas del mundo (8,9 millones). En el sur de Asia se produjo un aumento del 11 % en el número de personas desplazadas, impulsado en gran medida por el aumento tanto interno como regional del conflicto de Afganistán.

En 2022 el panorama ya parece notablemente diferente. Hasta el mes de julio el estallido de la guerra en Ucrania había desplazado a alrededor de 12,8 millones de personas desde febrero de 2022, tanto a los países vecinos como internamente. Por otra parte, el creciente número de personas desplazadas internamente derivadas de unas, cada vez más frecuentes y graves crisis relacionadas con el cambio climático, no queda aquí reflejado.

Ver figura 2

En 2021, 144 países recibieron financiación humanitaria internacional, 20 menos que en 2020. De ellos, 108 recibieron más de 1 millón de dólares (33 menos que en 2020) y 84 recibieron más de 5 millones de dólares (27 menos que en 2020). **Los países con crisis prolongadas representaron el 86 % (20 100 millones de dólares) de toda la financiación humanitaria de 2021.**

2
Datos extraídos de la revisión de mitad del año 2021 de ACNUR, que son los que se han utilizado en el informe *GHA 2021*, en el que se basa este artículo.



Dimensiones de los riesgos y la vulnerabilidad a las que se enfrentan las personas en situación de necesidad humanitaria

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del Ciclo del Programa Humanitario (HPC) de la Agencia de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), ACAPS, la Iniciativa de Adaptación Global de Notre Dame (ND-GAIN), los Contextos Frágiles (SoF) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Instituto Heidelberg para la Investigación de Conflictos Internacionales (HIIK).

Nota: el número de personas con necesidades humanitarias se presenta de manera agregada por riesgo, vulnerabilidad y fragilidad a nivel de país. El riesgo de conflicto se basa en la presencia de conflictos de alta intensidad (HIIK); la alta fragilidad socioeconómica se basa en aquellos países que tienen una puntuación que los sitúa en el 20 % superior (OCDE); el alto riesgo climático se basa en aquellos países que se encuentran en el 20 % superior de la puntuación ND-GAIN (ND-GAIN). En los países donde no hay datos suficientes, se asigna la clasificación «baja vulnerabilidad/amenaza».

306 millones

28,5 millones

7,5 millones

10,5 millones

45,3 millones

119,9 millones

14,7 millones

37,9 millones

Número total de personas en situación de necesidad

Conflicto de alta intensidad

Fragilidad socioeconómica

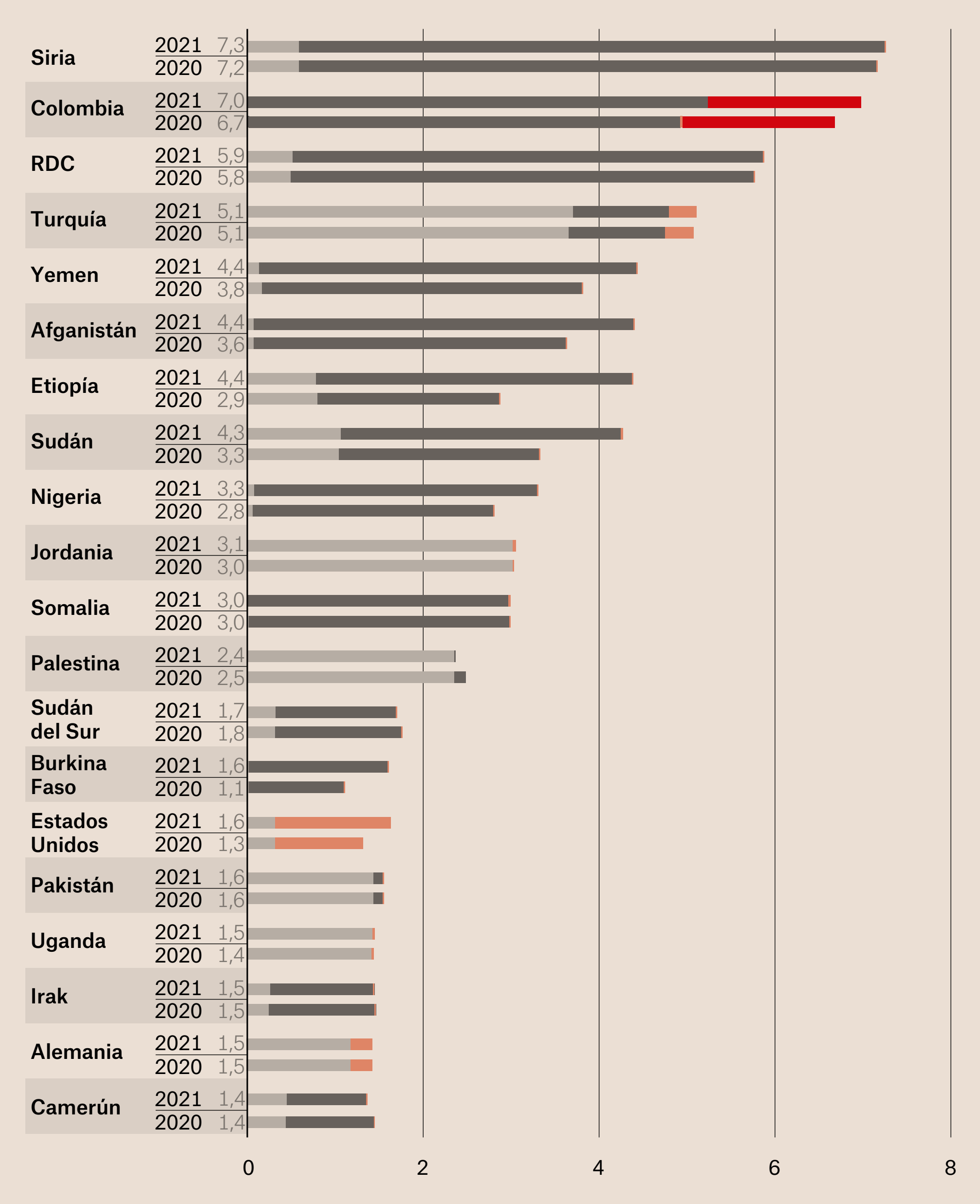
Vulnerabilidad climática



Los 20 países con el mayor número de personas en situación de desplazamiento forzado en 2020-2021

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA) y el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (IDMC).

Nota: República Democrática del Congo aparece como *RDC*. Los veinte países fueron seleccionados según el tamaño de la población desplazada en acogida en el año 2020. La categoría «población desplazada» incluye a las personas refugiadas y personas que califican para el estatus de persona refugiada, personas desplazadas internas y demandantes de asilo, así como otras poblaciones atendidas por ACNUR. «Otras personas desplazadas» incluye a la población venezolana desplazada fuera de su país. Las cifras de desplazamiento forzado interno se refieren a los desplazamientos forzosos a causa de conflicto, excluyendo a las personas desplazadas por factores medioambientales o desastres de origen natural. Los datos están organizados de acuerdo con las definiciones del país o el territorio de asilo. Según los datos de UNRWA, las personas refugiadas palestinas que se encuentran registradas están incluidas como personas refugiadas en Jordania, Líbano, Siria y Palestina. Los datos de ACNUR reflejan cifras registradas solo hasta la de mitad del año 2021, y los datos de UNRWA de 2021 están basados en una estimación interna.



En 2021, **los diez principales receptores de financiación humanitaria recibieron el 60 % del total de los fondos asignados a países,** lo que supone un ligero aumento con respecto al 58 % de 2020, pero por debajo de la media de la última década del 63,8 %. Con el tiempo, la composición de los diez mayores receptores ha cambiado relativamente poco. Solo 14 países aparecieron en este grupo durante 2017-2021, Sudán del Sur, Somalia, Siria, Líbano, Etiopía, Yemen y RDC estuvieron presentes cada año. En 2021, Afganistán y Nigeria entraron en el grupo de los diez mayores receptores, desplazando a Turquía e Irak.

Tras dos años de grandes caídas en la financiación, Yemen recibió 2700 millones de dólares en 2021 (12 % del total), un 23 % más que en 2020. Esta cifra se mantuvo muy por debajo de su máximo, 4800 millones de dólares de 2018. La financiación para Siria cayó un 20 % en 2021, hasta los 2100 millones de dólares. **Afganistán experimentó el mayor aumento de financiación,** más del doble, alcanzando los 1800 millones de dólares, al producir la toma del poder por los talibanes en 2021, un drástico deterioro de la situación humanitaria. La ayuda a Etiopía también creció considerablemente en 2021, pasando de 967 a 1600 millones de dólares. Líbano experimentó el mayor descenso de la financiación, con una caída del 44 %, hasta los 914 millones de dólares.

Los diez principales receptores de AH recibieron el 60 % del total de los fondos asignados a países

Ver figura 3

3
FINANCIACIÓN DE LAS CRISIS

La financiación humanitaria internacional creció ligeramente en 2021 alcanzando los 31 300 millones de dólares, lo que supone un aumento de 800 millones de dólares respecto a 2020. Sin embargo, a pesar del continuo incremento de las necesidades humanitarias esta financiación solo ha aumentado un 2,6 % entre los años 2018 y 2021. Recordemos que entre los años 2012 y 2018, se produjo un incremento sostenido medio de más del 10 % anual, cifras que produjeron que la ayuda prácticamente se duplicara en ese periodo (aumentando un 86 %).

En 2021, **la ayuda proporcionada por los Gobiernos, además de las instituciones de la UE alcanzó los 24 900 millones de dólares.** Esto supone un aumento del 3,6 % respecto a 2020, tras los dos años previos, en los que disminuyó. Esto representó el **79 % de la financiación humanitaria total,** lo que está en consonancia con los fondos aportados los cinco años anteriores, que se situó entre el 78 % y el 81 %.

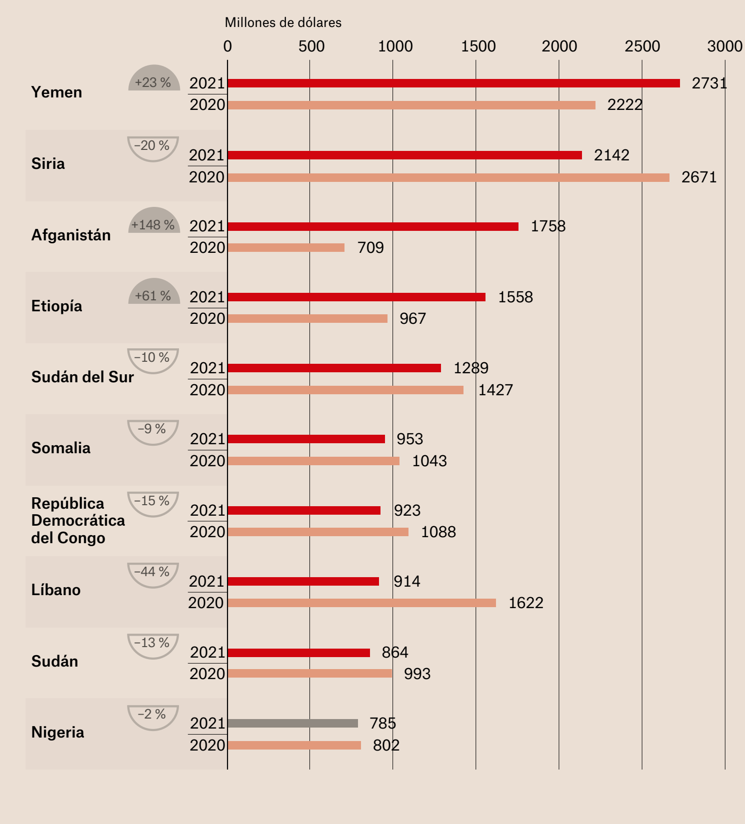
Las estimaciones para 2021 apuntan a que la financiación procedente de donantes privados descendió ligeramente hasta los 6400 millones de dólares desde los 6500 de volumen máximo alcanzado en 2020.

Ver figura 4

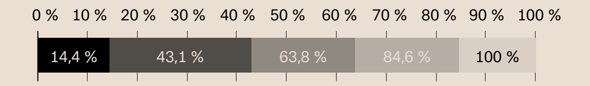


Los 10 principales receptores de ayuda humanitaria internacional en 2020-2021

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del *Financial Tracking Service* (FTS) de OCHA. Nota: los datos son a precios contantes de 2020. Los totales de los años anteriores difieren de los que figuran en los informes de GHA previos debido a la deflación y a la actualización de los datos.



Reparto de la financiación en 2017-2021 por principales receptores anuales

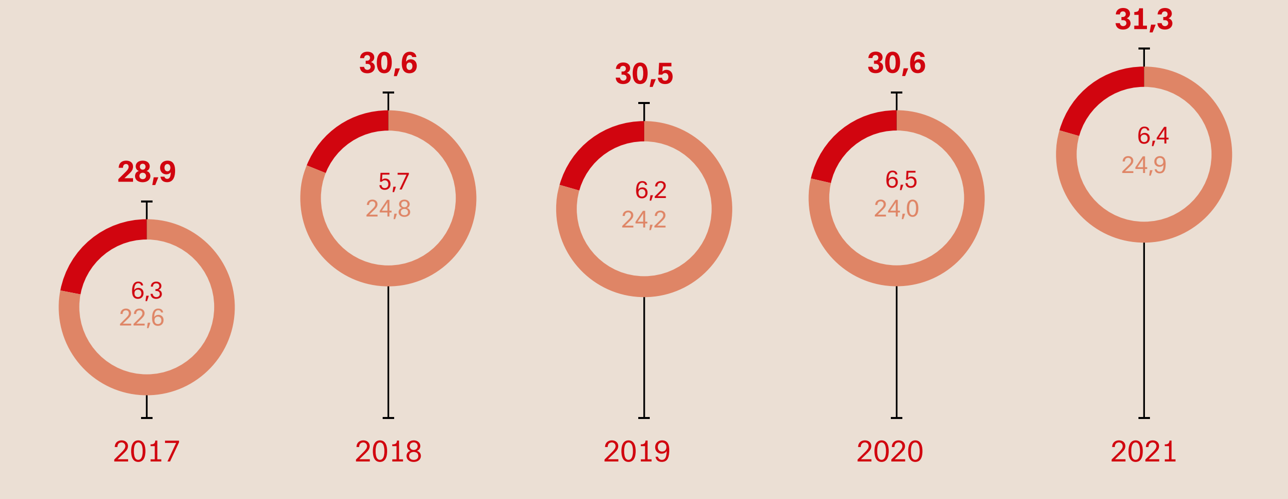






Volumen de financiación humanitaria internacional en 2017-2021

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del CAD de la OCDE, el FTS de OCHA, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) de la ONU y nuestra base de datos de contribuciones privadas. Nota: las cifras para 2021 son estimaciones preliminares. Los totales de años anteriores difieren de los reportados en los informes de GHA previos debido a la deflación y a la actualización de los datos. Los datos son a precios constantes de 2020.



El panorama de los donantes se mantuvo prácticamente sin cambios en 2021, con el mismo pequeño número de donantes aportando casi toda la financiación humanitaria internacional, no mostrando cambios hacia una mayor equiparación en los fondos aportados entre estos donantes o una mayor diversificación. Como en años anteriores, **los veinte mayores donantes en 2021 proporcionaron el 97 % de toda la financiación humanitaria internacional pública.**

Estados Unidos, Alemania y Reino Unido han sido los mayores donantes cada año durante la última década. En 2021, representaron el 59 % de la financiación humanitaria internacional pública, frente al 60 % en 2020. Si bien la financiación proporcionada por Reino Unido disminuyó significativamente, los aumentos en las contribuciones de Estados Unidos y Alemania, que representaron el 52 % de toda la financiación pública internacional de 2021, amortiguaron el impacto de esta disminución. Estos dos países incrementaron sus asignaciones en un 12 % (9800 millones de dólares) y un 11 % (3200 millones de dólares) respectivamente.

La reducción de la financiación humanitaria de Reino Unido dejó en segundo plano cualquier otra caída. Esta caída fue de 1000 millones de dólares (39 %), lo que dejó la cifra de 2021 en 1600 millones de dólares, disminución precedida de otra en el periodo 2019-2020 del 16 %. A pesar de dichas bajadas en la financiación, Reino Unido se mantuvo entre los tres mayores donantes y ha anunciado recientemente una nueva estrategia de cooperación al desarrollo internacional de tres años, que sugiere que los niveles de financiación se estabilizarán, pero en niveles más bajos que los de 2020.

El año 2021 ha representado el segundo mayor déficit de financiación de la historia

El mayor aumento de fondos provino de Japón, que alcanzó los 1200 millones de dólares, incrementando a más del doble su ayuda. Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí continuaron con las dinámicas de años previos de grandes fluctuaciones en sus aportaciones. Tras dos años de disminuciones, aumentaron sus fondos en un 74 % (alcanzando los 745 millones) y un 87 % (aportando 553 millones de dólares) respectivamente.

Ver figura 5

En 2021, la gran falta de financiación **de los llamamientos humanitarios coordinados de la ONU** registrada los años anteriores, se ha mantenido sin cambios. **Solo se cubrió el 56 % del total, lo que supone un déficit de 16 900 millones de dólares.** El 2021 ha representado el segundo mayor déficit de financiación de la historia, solamente superior en el año 2020, en el que se dio un déficit de financiación de 19 100 millones de dólares, cifra que supuso que se cubriera el 51 % de los llamamientos.

Los llamamientos de 2021 se mantuvieron históricamente altos, 38 400 millones de dólares fueron solicitados en 48 llamamientos. Esto fue un 2,3 % menor (895 millones de dólares menos) que los fondos solicitados en los 55 llamamientos de 2020, cuando se lanzaron varios llamamientos en respuesta a la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, el número sigue siendo un tercio más alto que los 36 llamamientos de 2019. Los llamamientos totales de financiación fueron un 26 % mayores en 2021 que en 2019, y casi cuatro veces más altos que en 2012. **Esto fue en gran parte el resultado de que la COVID-19 continuara exacerbando las necesidades humanitarias y**



Los 20 principales donantes públicos de ayuda humanitaria en 2021 y porcentaje de variación respecto a 2020

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del CAD de la OCDE y del CERF.

Nota: *RNB* equivale a 'Renta Nacional Bruta'. Los datos de 2021 del CAD de la OCDE son preliminares.
* Turquía aparece sombreada de manera diferente porque la financiación humanitaria reportada de manera voluntaria al CAD es en gran medida gasto en la acogida de personas refugiadas sirias dentro de Turquía, por lo que no es estrictamente comparable con la AH de otros donantes.

** Las instituciones de la UE también se incluyen por separado para la comparación y están sombreadas de manera diferente para distinguirlas de los donantes gubernamentales.
*** Las cifras preliminares de 2021 para Dinamarca solo se han informado parcialmente al CAD de la OCDE. y se revisarán al alza en la presentación de informes que se realizará a finales de 2022. Las cifras de 2020 difieren del Informe GHA 2021 debido a los datos finales sobre AH internacional aportados.

Donante	Variación 2020-2021	Millones de dólares
Estados Unidos	+12,3 %	9768
Turquía*	–23,3 %	5587
Alemania	+11,2 %	3166
Instituciones de la UE**	+10,9 %	2921
Reino Unido	–38,9 %	1597
Japón	+103,8 %	1211
Suecia	–5,6 %	954
Canadá	+11,6 %	752
Emiratos Árabes Unidos	+74,2 %	746
Países Bajos	+2,4 %	680
Italia	+23 %	665
Francia	–4,6 %	649
Noruega	–8,9 %	592
Arabia Saudí	+86,7 %	553
Suiza	–23,0 %	523
Bélgica	+26,6 %	454
España	+8,9 %	375
Dinamarca***	–32,6 %	362
Australia	+2,0 %	269
Irlanda	+16,8 %	264
Finlandia	+1,6 %	196
Austria	+42,2 %	192

Millones de dólares

Variación en 2020–2021

- más de 50 %
- + 25–50 %
- + 0–25 %
- – 0–25 %
- – 25–50 %
- – más de 50 %

complicando la respuesta, unido, además, a que las crisis a gran escala empeoraron. En 2021, el aumento de los llamamientos para responder a las crisis en Siria y Yemen continuó dejando en un segundo plano otros llamamientos. Las crisis de Yemen y Siria han representado el 41 % de los llamamientos totales desde 2015. Tras la toma del poder por parte de los talibanes, las necesidades de financiación para Afganistán crecieron alcanzando los 1500 millones de dólares, cuando en 2020 esta cifra era 1100 millones de dólares.

Los fondos dirigidos a cubrir estos llamamientos crecieron por sexto año consecutivo, alcanzando los 21 400 millones de dólares en 2021, lo que supone un aumento de 1300 millones respecto a 2020. Por otra parte, 23 llamamientos recibieron menos de la mitad de la financiación solicitada. La cobertura de los diferentes llamamientos fue muy dispar, desde el más financiado, el Llamamiento Urgente para Afganistán, cubierto en un 187 %, y el más infra financiado, el Plan de Respuesta de Nepal, solo cubierto en un 7 %. Seis llamamientos fueron financiados en menos del 25 % (Nepal, Myanmar, Zimbabue, Kenia, Los Planes de Respuesta Humanitaria (HRP, por sus siglas en inglés) para Sudán y para RDC). Los mayores volúmenes de financiación se otorgaron al HRP para Yemen (2400 millones de dólares), y para Siria (2000 millones) y el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia de Siria (1900 millones).

En 2021, el 71 % de los fondos dirigidos a países se proporcionó en el marco de los llamamientos coordinados de Naciones Unidas. Este es un aumento notable desde el 42 % de 2012, si bien se ha mantenido relativamente estable alrededor del 70 % desde el año 2017. Los diez llamamientos más grandes en 2021 tuvieron el 82 % de la financiación canalizada a través de llamamientos de la ONU. La financiación externa de los llamamientos a las grandes crisis se dirigió principalmente a las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Para los receptores más pequeños, los fondos provenientes de llamamientos solo suponían el 55 % de su financiación.

Ver figura 6

Las necesidades relacionadas con el género han crecido rápidamente

Las necesidades relacionadas con el género han crecido rápidamente, habiendo además la pandemia de la COVID-19 revertido los avances logrados en igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas. En los últimos años se han contraído compromisos generalizados para canalizar más fondos hacia respuestas humanitarias con enfoque de género. Sin embargo, no existe un informe de fácil acceso a partir del cual estimar la financiación o los requisitos para satisfacer las necesidades diferenciadas por cuestiones de género. Los llamamientos y la financiación contra la violencia de género (VG) son la excepción, y muestran que la falta de financiación ha empeorado. En 2021, **solo se cumplió el 29 % de los requisitos de financiación contra la violencia de género.** A pesar de un aumento de cuatro veces en la financiación contra la violencia de género en el periodo 2018-2021, los requisitos de financiación aumentaron más de cinco veces su valor.

Más allá de cuestiones sobre VG, es posible analizar otras formas de financiación relacionadas con el enfoque género, mediante el análisis de datos del FTS de OCHA de la ONU, utilizando una metodología de búsqueda de palabras clave. Se pueden estimar dos tipos de financiación; financiación a medidas específicas de género (con un enfoque basado en las necesidades diferenciadas

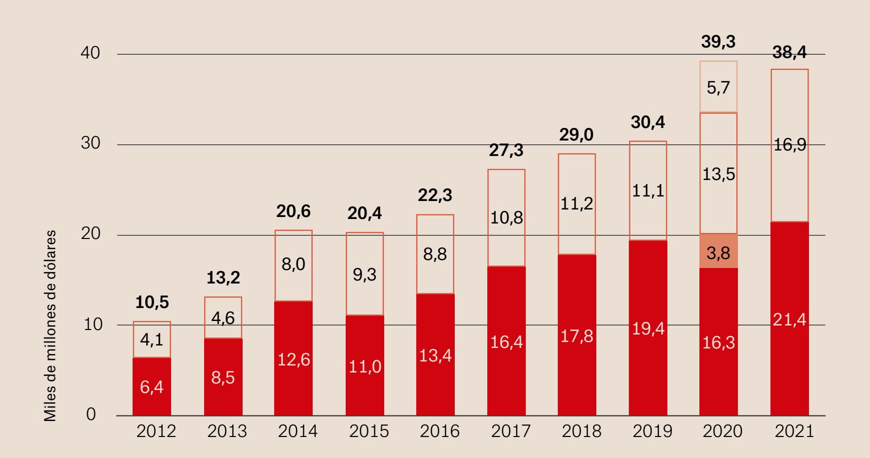


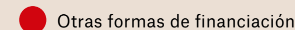
Financiación y necesidades no cubiertas en los llamamientos coordinados de la ONU en 2012-2021

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del FTS de OCHA de la ONU, del Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia de Siria (3RP) y de ACNUR.

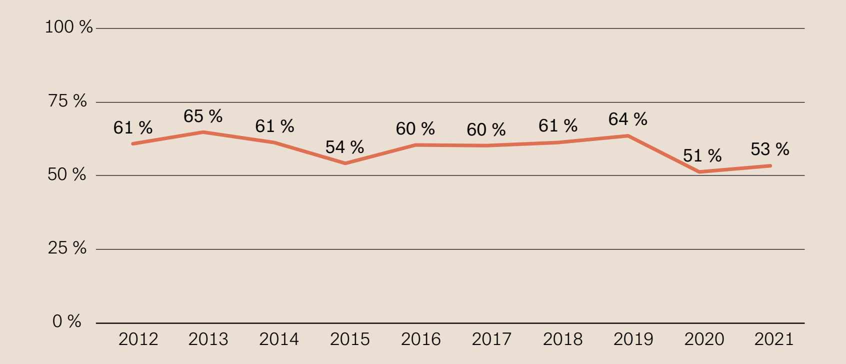
Nota: desde 2012, los datos incluyen los planes regionales de respuesta para Afganistán, Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Nigeria, Sudán del Sur, Siria y Yemen, así como los planes regionales de respuesta para refugiados y migrantes en Europa y para personas refugiadas y migrantes de Venezuela cuya coordinación y seguimiento está siendo realizada por ACNUR. Los datos son a precios corrientes (última actualización a 22 de junio de 2022). Los totales de fondos y requisitos para el Plan Regional de Refugiados y Resiliencia de Siria (3RP) se han obtenido de los informes y paneles de control del 3RP 2018-2021. Los llamamientos y los fondos asignados para la respuesta a la COVID-19 en 2021 fueron para casi todos los planes de respuesta incluidos como parte de los llamamientos totales; por lo tanto, no se rastrearon por separado de manera anual.

Financiación de los llamamientos coordinados de la ONU





Porcentaje total de llamamientos cubiertos



por género) y financiación en la que se transversaliza el enfoque de género (que busca implementar una financiación que tenga en cuenta el impacto diferencial del género).

La financiación dirigida a medidas específicas de género ascendió a 587 millones de dólares en 2021, frente a 268 millones en 2018. Los fondos dirigidos contra la violencia de género representaron una proporción creciente de esta, pasando de 67 millones (25 %) a 224 millones (38 %). La financiación donde se transversaliza[3] la perspectiva de género, en la que un elemento del programa aborda las necesidades específicas relacionadas con género, aumentó significativamente, de 167 millones en 2018 a 466 millones en 2021. **La financiación total en la que las cuestiones de género son integradas de una manera relevante ha crecido sobrepasando los 1000 millones en 2021. Sin embargo, todavía representa solo el 3,4 % de la financiación humanitaria internacional total.** La financiación dirigida a medidas específicas de género representó solo el 1,9 % de la financiación humanitaria total.

Ver figura 7

Los efectos del cambio climático exacerban las crisis relacionadas con el clima y agravan las condiciones de vulnerabilidad y riesgo

A medida que los efectos del cambio climático se exacerban, las crisis relacionadas con el clima agravan cada vez más las condiciones de vulnerabilidad y riesgo existentes en los países que ya están experimentando crisis. Esto está ejerciendo una presión cada vez mayor sobre el sistema humanitario, ya sobrecargado. La financiación climática ofrece una forma alternativa de ayuda. Por lo tanto, necesitamos un mejor conocimiento sobre cómo es la relación de esta financiación con otras y cómo poder así aliviar la gravedad de las crisis.

En 2009, los países del Norte Global se comprometieron a movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares de «financiación climática» al año para los países del Sur Global. Se esperaba que esto fuera «nuevo y adicional» a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) preexistente, sin embargo, **a menudo los fondos se toman de los presupuestos bilaterales de AOD de los donantes.** La mayor parte de la financiación contra el CC tiene como objetivo la reducción de emisiones (financiación relacionada con la mitigación). La financiación restante tiene como objetivo ayudar a las comunidades a adaptarse a los impactos del cambio climático (financiación relacionada con la adaptación). La financiación relacionada con la adaptación climática puede reducir los impactos de los desastres en los países en riesgo de crisis, lo que podría reducir las necesidades humanitarias. La evaluación de la AOD bilateral relacionada con el clima aporta información sobre la cantidad de financiación climática dirigida hacia los países del Sur y los contextos de crisis, y sobre cómo se gasta.[4]

En 2020, el 8,9 % de la AOD bilateral (10 800 millones de dólares) se dirigió a programas con objetivos relacionados con el clima, teniendo en cuenta los proyectos etiquetados con el sistema 'Marcador de Río'. De estos, solo el 37,1 % se dirigió a actividades

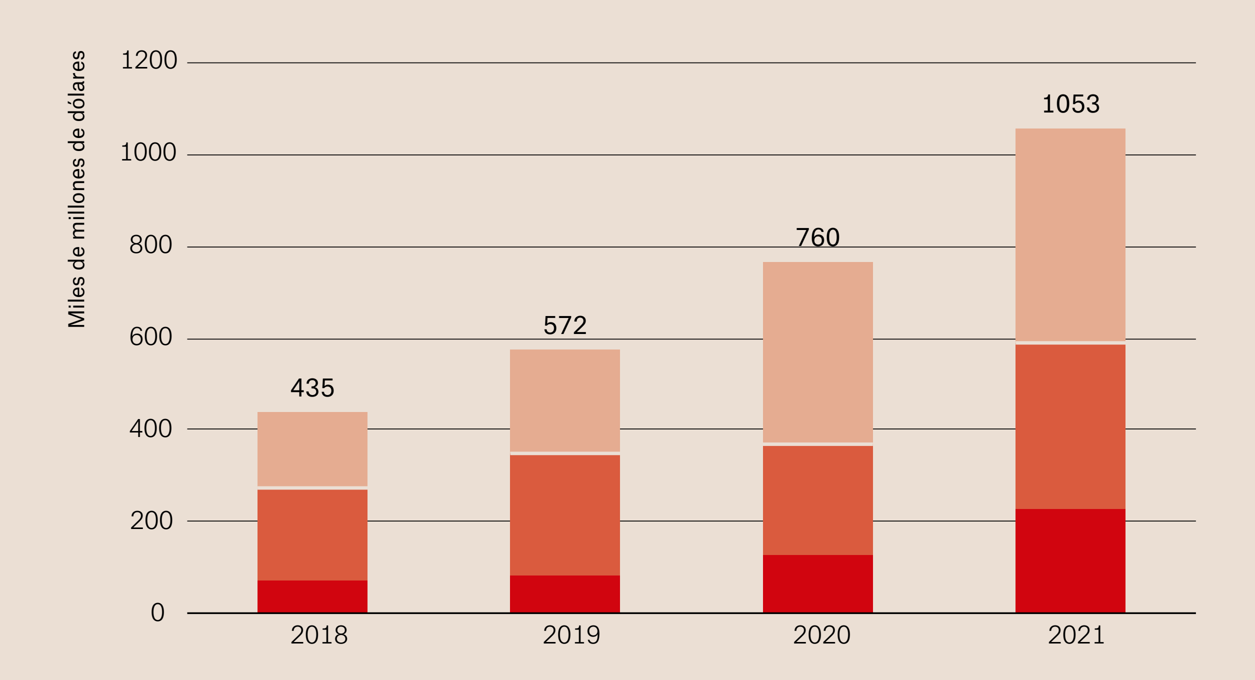
3
Donde solo un elemento de esta financiación aborda las necesidades específicas de género.
4
Originalmente estaba previsto que se alcanzara en 2020, pero no se cumplió y se ha extendido hasta 2025.



Financiación humanitaria internacional con enfoque de género en 2018-2021 (dividido por VG, medidas específicas de género y transversalización del enfoque de género)

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del FTS de OCHA.

Nota: *VG* significa 'violencia de género'. Los datos se actualizaron a precios constantes de 2020 y en millones de dólares estadounidenses, y se descargaron el 6 de mayo de 2022.



de adaptación (y el 17,8 % para doble propósito). De los 6000 millones de dólares de AOD etiquetados con fines de adaptación, 270 millones de dólares (4,5 %) se gastaron en AH. Esto representa el 1,7 % de la AOD humanitaria de ese año. La mayor parte de la financiación para la adaptación dentro de la AH se dirigió a ayuda alimentaria de emergencia, y otro 15,5 % a prevención y preparación para desastres, directamente relacionada con los objetivos de adaptación al clima. **Los países con crisis prolongadas se encuentran entre los que reúnen más condiciones de vulnerabilidad y menos capacidades para adaptarse al cambio climático.** Sin embargo, los 34 países que experimentaron una crisis prolongada en 2020 recibieron solo 1600 millones en fondos para la adaptación al CC. Solo el 2,8 % de su financiación total de AOD y solo el 27 % de toda la AOD relacionada con el clima fue dirigida a proyectos de adaptación al cambio climático.

La financiación climática también es asignada a través de fondos climáticos multilaterales. Hasta la fecha, solo el 12 % de los casi 11 000 millones de dólares de estos diversos fondos se ha destinado a Estados frágiles y afectados por conflictos, a pesar de que estos Estados son los que más necesitan apoyo internacional para responder al CC. Además, solo el 5,6 % de esa financiación se destina a actividades de adaptación al CC en estos Estados. Esta falta de financiación de las medidas de adaptación dirigida a las comunidades en mayor situación de vulnerabilidad obliga a los actores locales y al sector humanitario a asumir los costes de responder a desastres climáticos.

Ver figura 8

La reducción del riesgo de desastres es un elemento anticipatorio para limitar el impacto del cambio climático en contextos humanitarios

La reducción del riesgo de desastres (RRD) tiene como objetivo disminuir los impactos de un desastre potencial mediante la reducción de la vulnerabilidad a los desastres y el aumento de la capacidad de respuesta. Lo hace mediante el desarrollo de infraestructuras (como los sistemas de alerta temprana), el mapeo de riesgos y la capacitación sobre gestión de desastres. La RRD es una actuación de desarrollo más amplia, sin embargo, constituye un elemento anticipatorio para limitar el impacto del CC en contextos humanitarios. La financiación de la RRD se canaliza a través de actuaciones específicas o se integra en programas más amplios. En 2018 se introdujo un marcador específico en el CRS del CAD de la OCDE para informar sobre proyectos con un objetivo principal de RRD. Por lo tanto, tenemos una imagen emergente de las tendencias existentes en RRD.

Entre 2018 y 2020, la AOD dirigida a la RRD aumentó un 45 %, alcanzando los 2400 millones de dólares. Reino Unido proporcionó la mayor cantidad de fondos, 1000 millones de dólares (18 %) entre 2018-2020. Seis donantes, Reino Unido, Japón, Alemania, las instituciones de la UE, Estados Unidos y Francia aportaron el 55 % de la financiación para ese mismo periodo. En 2020, Japón proporcionó la mayor cantidad de AOD con un enfoque principal dirigido a RRD (604 millones de dólares), un aumento del 218 % con respecto a 2019. En 2020, 16 donantes aumentaron su AOD específica dirigida a RRD. Sin embargo, 12 donantes disminuyeron la financiación en 2020, incluidos Reino Unido, Francia y Alemania.

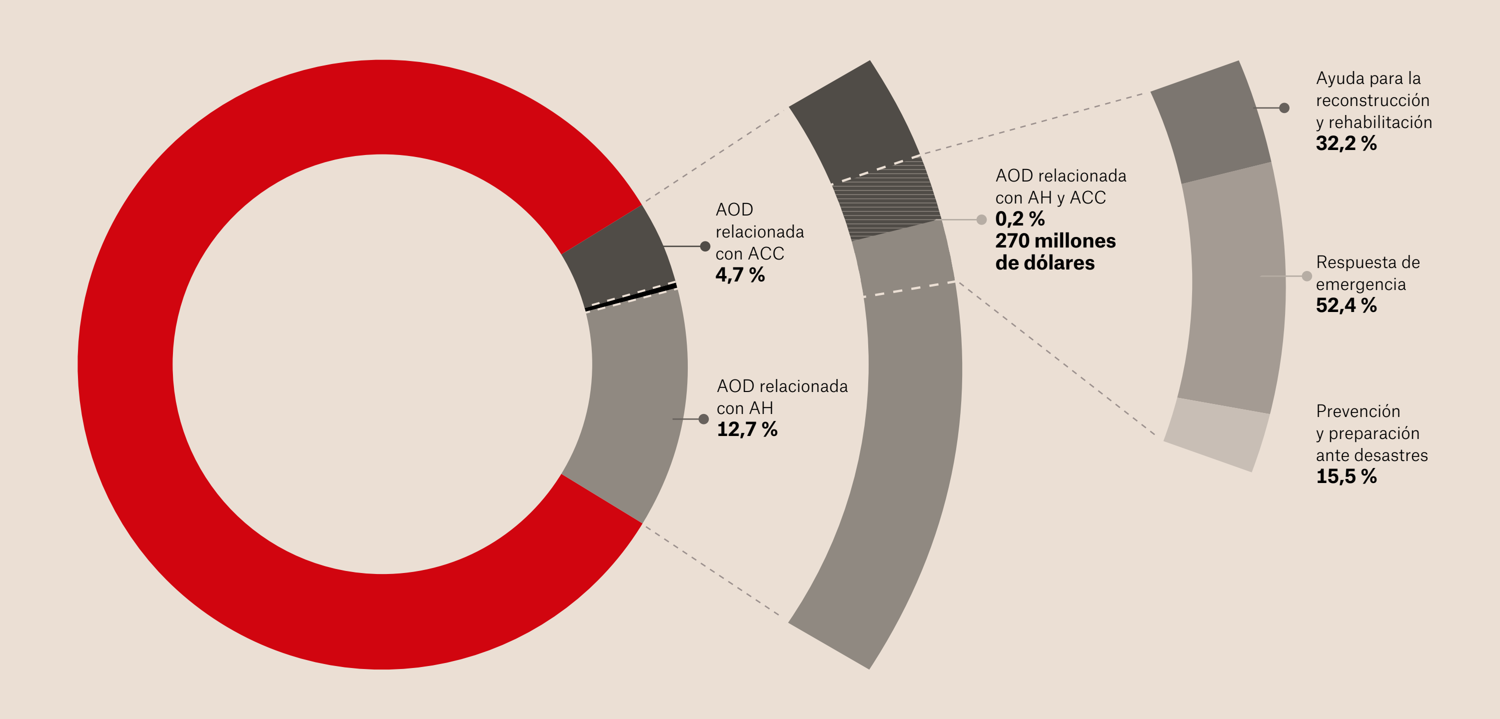
Para que la RRD disminuya potencialmente la necesidad de respuesta humanitaria, mejorando la capacidad de afrontamiento y la infraestructura de respuesta, la focalización de la financiación debe considerar todos los riesgos que impulsan las



AOD dirigida a AH con objetivos de adaptación al cambio climático en 2020

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del *Creditor Reporting System* (CRS) del CAD de la OCDE.

Nota: *ACC* significa «adaptación al cambio climático». Las proporciones están basadas en los desembolsos brutos de AOD de 2020. Se considera como «humanitario» la suma de la AOD notificada en virtud de los códigos CRS del CAD de la OCDE y como «relacionada con la adaptación» la suma de la AOD marcada que tiene la adaptación como un objetivo político principal o significativo con el marcador de política de adaptación al cambio climático.



crisis**. En 2020, los países identificados como en riesgo general de crisis «muy alto» recibieron solo el 12 %** (280 millones de dólares) **de AOD con un enfoque principal dirigido a RRD.** Además, solo tres de los diez países identificados como de riesgo «muy alto» se encontraban entre los diez mayores receptores de financiación dirigida a la RRD.

Ver figura 9

4
EFICACIA, EFICIENCIA Y CALIDAD

Los patrones de financiación de los donantes públicos se han mantenido prácticamente sin cambios en la última década

A pesar de años de retórica en torno a cambios en la financiación, los patrones de financiación de los donantes públicos se han mantenido prácticamente sin cambios en la última década.

En 2021, **la financiación dirigida a organizaciones multilaterales cayó a 13 900 millones, lo que representa el 54 % de la AH total,** frente al 60 % en 2020. **A pesar de esta disminución, continúa siendo el destino de la mayor parte de la AH proveniente de donantes públicos. Las ONG fueron los segundos mayores receptores de este tipo de fondos, recibiendo el 19 %** de las contribuciones, frente al 20 % en 2020.

Los donantes del CAD continúan proporcionando la mayor parte de la financiación humanitaria internacional, el 94 % en 2021. El volumen de financiación de donantes no pertenecientes al CAD creció notablemente en 2014, impulsado principalmente por los aumentos de Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, y ha fluctuado mucho desde entonces. En 2021, estos donantes proporcionaron el 6,5 % de la financiación, significativamente por debajo del 16 % reportado en 2018. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la presentación de informes por parte de donantes que no pertenecen al CAD es voluntaria, por lo que la inconsistencia en la presentación de informes puede traer variaciones.



Principales donantes de RDD (reducción del riesgo de desastres) y preparación ante desastres en 2018-2020

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del *Creditor Reporting System* (CRS) del CAD de la OCDE.

Nota: los totales de AOD se calculan a partir de los proyectos incorporados bajo el código de reducción del riesgo de desastres, marcado como «enfoque principal» con el marcador de RRD, o identificado por una búsqueda de palabras clave personalizada. Las cifras incluyen únicamente la AOD asignable por país. Excluye la AOD dirigida a la COVID-19. Los datos son a precios constantes de 2020.

	2018	2019	2020
Total	**1621**	**1891**	**2357**
Japón	162	190	604
Reino Unido	203	415	406
Instituciones de la UE	338	242	271
Estados Unidos	194	176	199
Alemania	172	233	182
Francia	143	220	147
Otros donantes	409	414	548

Millones de dólares

Los organismos multilaterales son también los mayores receptores de financiación de donantes que no pertenecen al CAD, ya que han recibido un promedio del 36 % de la financiación aportada por estos donantes en la última década. Sin embargo, los porcentajes varían significativamente año tras año. El sector público suele recibir una mayor proporción de financiación, alcanzando un máximo del 42 % en 2021, mientras que solo el 2,6 % de los fondos se destinó al Movimiento de la Cruz Roja, siendo este porcentaje en 2015, del 35 %.

Ver figura 10

Aumentar el volumen de financiación directa y de calidad dirigida a actores locales es fundamental para garantizar que la preparación ante las crisis y la capacidad de respuesta lleguen a las personas más afectadas. A pesar de ello, y del aparente apoyo a la localización, no se han logrado avances sustanciales en relación con los compromisos establecidos. **Los logros alcanzados en 2020 durante la respuesta a la COVID-19 se han perdido en 2021, ya que la financiación directa a los actores locales y nacionales cayó a los niveles más bajos desde antes de 2016.**

La financiación humanitaria internacional dirigida a actores locales y nacionales reportada ha caído al 1,2 %

En 2021, **la financiación humanitaria internacional dirigida a actores locales y nacionales reportados al servicio FTS fue de 302 millones,** la mitad que en 2017 (603 millones de dólares). Esto supone una caída del 2,8 % del total de la AH internacional en 2017 al **1,2 %** en 2021. Tras un año, el 2020 durante la pandemia, en el que estos fondos ascendieron a 824 millones de dólares, 2021 supuso una disminución del 63 %. Esto fue impulsado en gran medida por una disminución en la financiación a los Gobiernos nacionales, de 654 millones en 2020 a 157 millones en 2021.

La volatilidad de los fondos dirigidos directamente a actores locales y nacionales se debe en gran medida a las fluctuaciones de la financiación a los Gobiernos nacionales a lo largo del período. En 2019, la caída en la financiación a los Gobiernos nacionales se debió principalmente a una reducción del 70 % en la financiación al Gobierno yemení de Arabia Saudí. En 2020, la respuesta a la pandemia supuso el desembolso más alto de fondos dirigidos directamente a los Gobiernos nacionales: 41 Gobiernos nacionales recibieron más de 5 millones de dólares, en comparación con solo 10 en 2018.

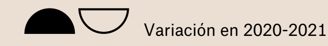


Canales de financiación de la ayuda humanitaria internacional pública en 2020-2021

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del FTS de OCHA.

Nota: *CRMLR* representa al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Los datos son en precios constantes de 2020. Para los datos relativos a receptores de primer nivel, se han utilizado fuentes gubernamentales (CAD y otros Gobiernos) e instituciones de la UE, datos del FTS de OCHA de la ONU. No se incluyen los datos de financiación humanitaria privada, ya que las cifras recopiladas a través del ejercicio anual de recopilación manual de datos de Development Initiatives solo están disponibles hasta 2020. La categoría «Fondos mancomunados» se refiere a la financiación del CERF, los fondos mancomunados dirigidos a países (*Country-Based Pooled Funds*, CBPF) y otros fondos mancomunados; «sector público» se refiere a la financiación a los Gobiernos nacionales y las organizaciones intergubernamentales. Las categorías «academia/laboratorios de ideas/investigación», «fundaciones», «otros», «individuo/organización privada», «organización/fundación privada», «corporaciones del sector privado» e «indefinidas» se han fusionado bajo la categoría «otros».





Tras haberse producido un aumento en 2020, **la financiación dirigida a ONG locales y nacionales también disminuyó,** pasando de 140 en 2020 a 129 millones de dólares en 2021.

Ver figura 11

En 2021, **la financiación humanitaria prestada en forma de programas de transferencias monetarias y vales (PTM) aumentó por sexto año consecutivo.** Los datos parciales preliminares muestran que el volumen transferido a las personas aumentó alcanzando **los 5300 millones en 2021,** un 3,7 % respecto a 2020. Incluyendo los costes de programación, estas cifras ascenderían en 2021 a 6700 millones.[5]

Asumiendo que aquellas ONG que aún no han aportado datos sobre PTM, mantienen unas cifras similares a las del año anterior, el valor sería de 5700 millones, al que sumándole los costes de programación obtendríamos aproximadamente 7100 millones. **Las organizaciones implementadoras de PTM lograron consolidar o aumentar en gran medida los volúmenes transferidos a los/as receptores tras un aumento de este tipo de operaciones durante la respuesta a la pandemia.** Se espera que las ONG que carecen de datos también experimenten un aumento. Development Initiatives estima que el nivel de crecimiento anual en 2021 será del 12 %.

La financiación humanitaria en forma de transferencias monetarias y vales aumentó por sexto año consecutivo

En 2021, **los datos preliminares sugieren que los PTM representaron el 19 % de la AH internacional.** Haciendo una estimación de los datos no disponibles a la fecha, es probable que represente aproximadamente el 21 %. Las agencias de la ONU son los actores que aportan una mayor proporción de PTM (61 % según los datos). Sin embargo, en 2020 los fondos de PTM otorgados por las ONG aumentaron más que los de las agencias de la ONU, con incrementos de 469 millones y 240 millones respectivamente. Los datos preliminares sugieren que ambos tipos de organizaciones aumentaron en volúmenes similares nuevamente en 2021. **El efectivo sigue siendo el método preferido de entrega,** representando el 71 % y los cupones el 29 % restante.

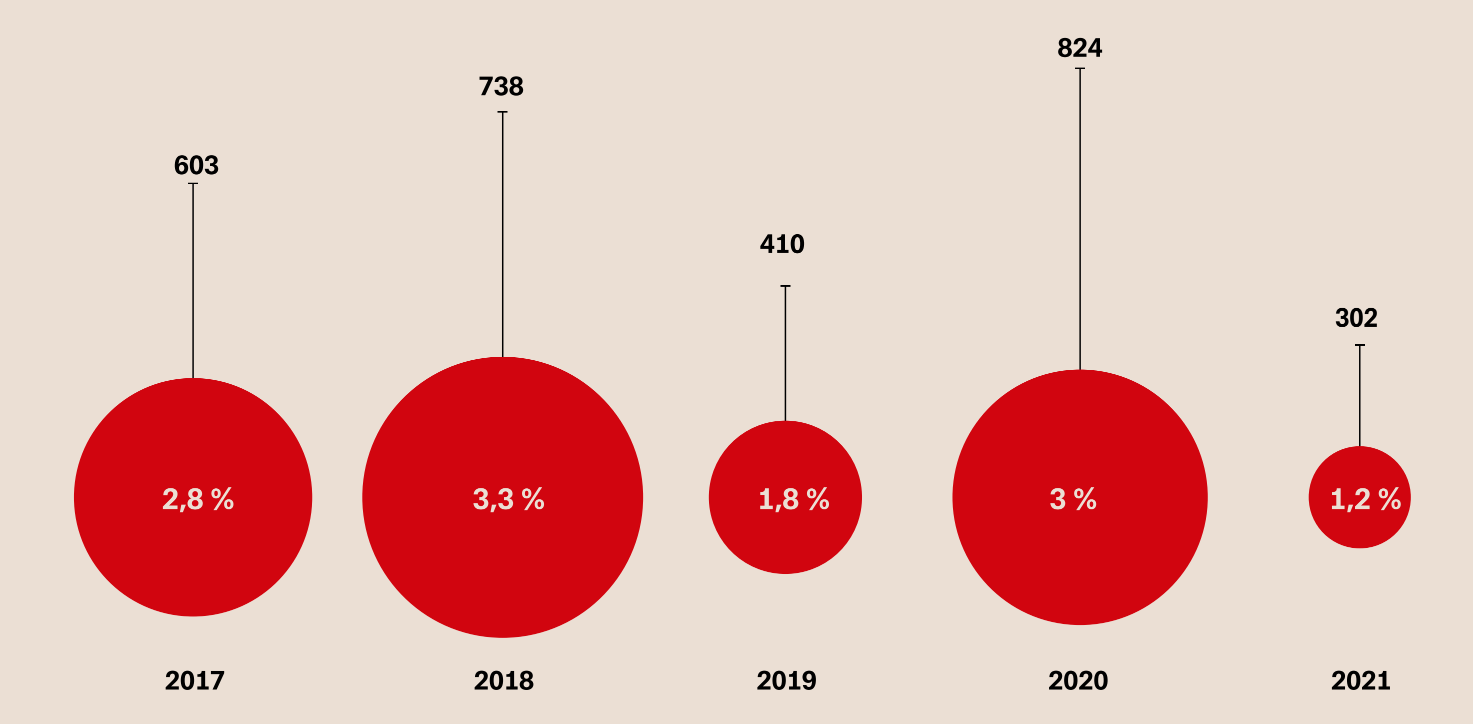
5 Los datos de 2021 están incompletos, ya que los datos de algunas ONG aún no se han recogido.



Financiación dirigida a actores locales y nacionales en 2017-2021

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos del FTS de la OCHA.

Nota: la categoría «actores locales y nacionales» incluye a todas las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, nacionales o locales/nacionales, determinadas por la codificación interna de la organización. Las ONG internacionales del sur que reciben fondos para operar dentro del país en el que tienen su sede se incluyen como actores nacionales. Las Sociedades Nacionales de la CRMLR que recibieron financiación humanitaria internacional para responder a crisis nacionales en sus países son incluidas como actores locales y nacionales. Del mismo modo, la financiación internacional a los Gobiernos nacionales se considera financiación de los agentes nacionales solo cuando dicha financiación contribuye a la respuesta a la crisis nacional. Solamente se incorporan los datos aportados en relación a la organización. Los datos son a precios constantes de 2020.



Millones de dólares

 Financiación directa a actores locales y nacionales

 Financiación directa a actores locales y nacionales como porcentaje del total de la financiación humanitaria internacional

El crecimiento de los volúmenes mundiales de este instrumento en el ámbito humanitario se refleja en la existencia de llamamientos para Transferencias Monetarias Multipropósito (MPC, por sus siglas en inglés) en algunos planes de respuesta. En 2021, los llamamientos para MPC alcanzaron los 339 millones de dólares, casi cinco veces la cifra de 2016. **A pesar de que la programación con PTM haya cobrado importancia, los datos disponibles siguen siendo escasos y no es posible rastrear los niveles de financiación humanitaria internacional que se implementa con esta herramienta a partir de datos públicos.**

Ver figura 12

5
CONCLUSIÓN

La reforma de todo el sistema ha experimentado un progreso lento

Este artículo presenta una imagen detallada de las necesidades humanitarias y el panorama de financiación humanitaria en 2021. En el punto 1 se han analizado las vulnerabilidades superpuestas a diversas amenazas que impulsan las crisis, el consiguiente número cada vez mayor de personas desplazadas de manera forzosa y los principales receptores de financiación humanitaria. En el punto 2 se han presentado las tendencias de la financiación humanitaria internacional total, incluidos datos sobre quién la proporciona, y las corrientes de financiación alternativas que podrían apoyar al sistema humanitario frente al cambio climático. En el punto 3 se ha detallado la forma en que se entregan fondos a las poblaciones afectadas para mejorar la eficiencia y la eficacia de la respuesta humanitaria.

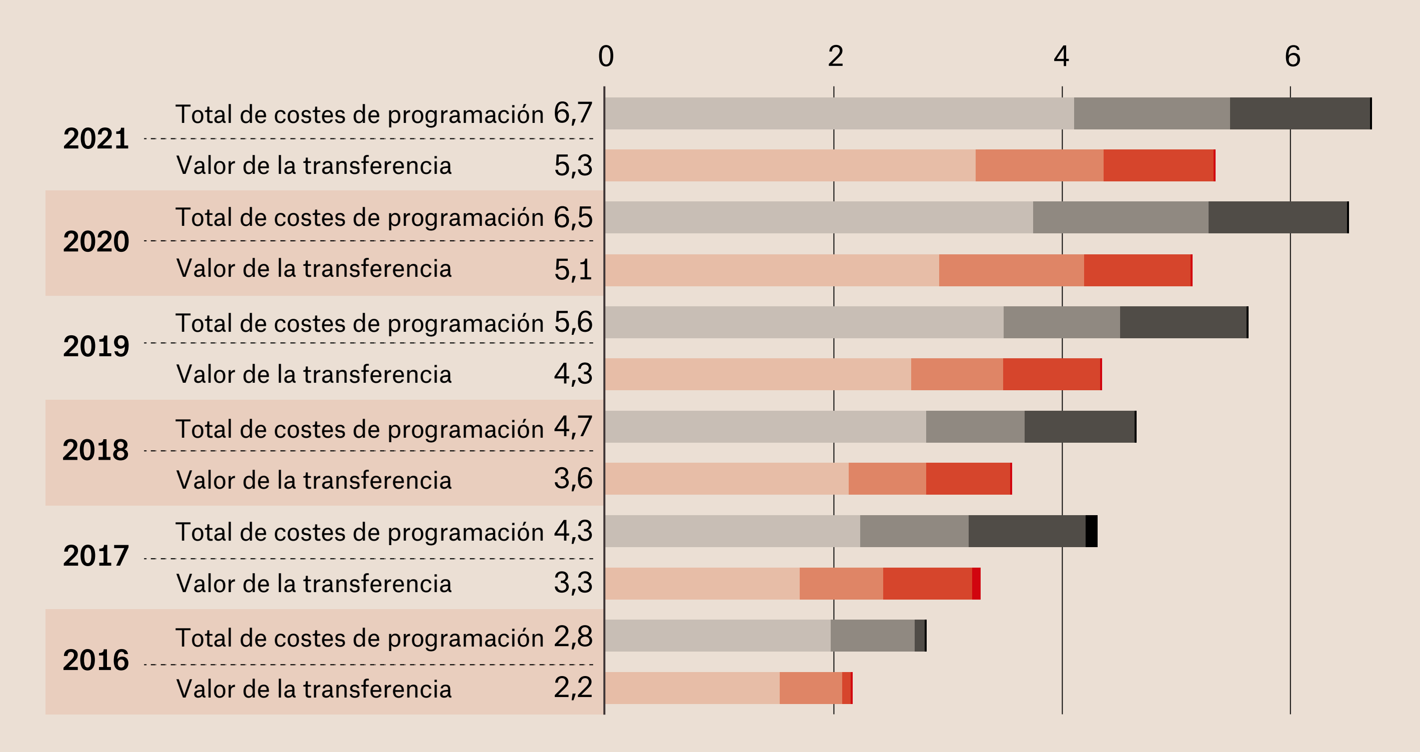
La pandemia de la COVID-19 y los impactos del cambio climático se sumaron a los ya importantes desafíos que ha enfrentado el sector humanitario en 2021. El número de crisis complejas y prolongadas ha seguido incrementándose, aumentando y agravando las necesidades humanitarias, ya que los niveles de financiación han permanecido estancados.
La reforma de todo el sistema ha experimentado un progreso lento, particularmente evidente en el retroceso en la financiación de la localización desde 2020. Para satisfacer las crecientes necesidades humanitarias, a pesar de la grave escasez de fondos, el sector necesita comprometerse con la reforma para garantizar que la financiación existente se utilice de la manera más eficaz y explotar las fuentes de financiación alternativas para trabajar en el aumento de la resiliencia.



Financiación total para ayuda humanitaria mediante transferencias monetarias y vales (PTM) en 2016-2021

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos recopilados con la ayuda de la *Cash Learning PartnerShip* (CALP), datos del FTS de OCHA de la ONU.

Nota: los datos para 2021 son preliminares, ya que algunas organizaciones no han aportado datos o, si lo han hecho, se basan en estimaciones. Se evita la doble contabilización de PTM en los programas donde estos se otorgan de un socio a otro cuando se ha tenido información sobre ello. Los costes de programación son estimaciones para organizaciones que proporcionaron solo la cantidad transferida a las personas destinatarias de los PTM. Los datos no están disponibles para todas las organizaciones incluidas todos los años. Por ejemplo, la CRMLR comenzó a rastrear sistemáticamente los PTM sen 2017. Los datos son a precios corrientes.







CAPÍTULO



UCRANIA: LA GUERRA DE LOS DOBLES RASEROS HUMANITARIOS (CINCO EJEMPLOS)

Alejandro Pozo Marín, investigador sénior de Asuntos Humanitarios de Médicos Sin Fronteras España (MSF-E), y **Caroline Khoubesserian,** responsable del Centro de Reflexión Aplicada a la Práctica Humanitaria (ARHP) de MSF-E

La guerra en Ucrania, en curso en 2022, ha provocado un enorme sufrimiento a la población, incluyendo a civiles que resultan heridos o muertos, familias que intentan huir a zonas más seguras y personas muy vulnerables que permanecen en zonas con infraestructuras destruidas y escasos servicios. En respuesta a esta difícil situación, son muchas las entidades que han puesto en marcha acciones de asistencia humanitaria. Entre las muchas necesidades identificadas, Médicos Sin Fronteras (MSF) ha respondido con programas médico-humanitarios para apoyar a los hospitales, al personal médico y de enfermería y a las organizaciones de voluntariado y de la sociedad civil. Los desafíos para acceder a la población más necesitada son complejos y requieren el compromiso y apoyo continuos de todas las entidades involucradas. Y mientras este trabajo crucial continúa siendo prioritario para MSF, también tomamos algo de distancia para provocar la reflexión sobre la acción humanitaria en Ucrania y analizarla en relación con la proporcionada a las poblaciones que, en otras áreas del mundo, enfrentan también conflictos armados. Con esta lente, observamos que algunas acciones en torno a la guerra de Ucrania crean dobles raseros en cuanto al tipo y la cantidad de respuesta humanitaria brindada.

La guerra en Ucrania ha producido una inmensa reacción de solidaridad con la población que sufre. En Europa, esta reacción también se explica por la percepción de proximidad geográfica, cultural y socioeconómica, que no se da con poblaciones que padecen conflictos armados en regiones más alejadas. Si bien estas emociones son naturales, debemos, por solidaridad, considerar por igual a todas aquellas personas que son vulnerables y sufren en los conflictos armados. Priorizar los conceptos de imparcialidad y neutralidad permite a las organizaciones humanitarias observar objetivamente el mundo en su totalidad, con el fin de brindar una asistencia significativa que llegue a las personas más necesitadas con los recursos que acompañen a esa respuesta internacional. En este sentido, la solidaridad, la imparcialidad y la neutralidad pueden estar en tensión entre sí. En el conflicto armado en Ucrania y las respuestas que suscita, constatamos ejemplos de esas tensiones; esperamos que, al señalarlos, podamos facilitar soluciones de mejora.

Estas líneas se centrarán en cinco dobles raseros que demuestran algunos de los muchos desafíos que existen para brindar asistencia humanitaria justa y significativa en países de todo el mundo y a quienes más la necesitan. Los dobles raseros presentados aquí abordan las áreas de cobertura mediática, atención debida a las poblaciones refugiadas, respuesta del sector humanitario, protección de civiles y bombardeo de hospitales.

1
ATENCIÓN MEDIÁTICA

La cobertura durante los primeros meses de la guerra en Ucrania ha sido abrumadora en comparación con casi cualquier otro tema de actualidad. Se puede argumentar que esta guerra no tiene parangón en la reacción de solidaridad en Europa y Estados Unidos; que su impacto en la política exterior y las percepciones de amenaza para la seguridad en muchos países europeos superan a las sensaciones que emanan de otras crisis; o que el

FOTO:

Un paciente con hipertensión es atendido por el equipo médico de MSF durante una clínica móvil en la ciudad ucraniana de Úzhgorod.

© SARA DE LA RUBIA

daño a la población es devastador. Según la ONU, 6114 civiles han muerto y otros 9132 han resultado heridos entre el 24 de febrero y el 2 de octubre de 2022 (el 53 % de las muertes se produjeron en marzo).[1] Es una devastadora pérdida de vidas. Sin embargo, al acaparar la guerra de Ucrania la cobertura mediática, se transmite el mensaje de que, en comparación con otros conflictos armados, esta situación está de alguna manera por encima de otras tragedias.

En general, no nos atrevemos aquí a comparar miseria con miseria, sino a argumentar que, si bien Ucrania ciertamente merece una atención masiva de los medios, hay otras crisis que también la requieren y sin embargo han sido ignoradas.
El problema es que la atención internacional se ha olvidado, de alguna manera, de otras tragedias que tienen lugar por todo el mundo. No faltará quien argumente que muchas otras crisis ya fueron ignoradas antes de que los tanques rusos entraran en Ucrania, pero podemos encontrar ejemplos de algunas que entonces sí eran objeto de preocupación mediática. Afganistán ha pasado de ser foco de atención a la práctica desaparición de los medios de comunicación, a pesar de que la situación humanitaria ha empeorado considerablemente. Y en Etiopía, según la Universidad de Gante, en menos de dieciocho meses, han muerto casi medio millón de personas a causa de la guerra.[2] En este país, las organizaciones humanitarias han afrontado extraordinarias dificultades que no han sido destacadas en los medios. Ambas crisis son un ejemplo de situaciones que merecían una atención significativa y no la recibieron, a pesar de que la información sobre la pérdida de vidas civiles y otros daños estaba disponible para que los medios pudieran informar.

Aunque Ucrania merece la atención masiva de los medios, hay otras crisis que también la requieren y han sido ignoradas

2
COMPROMISO CON LAS POBLACIONES REFUGIADAS

A lo largo de la historia, incluida la última década, la mayoría de las personas que huían de la violencia se desplazaban dentro de su propio país o se refugiaban a los países vecinos más cercanos.[3] A pesar de las percepciones, Europa solo recibe a un pequeño porcentaje de las personas que escapan de los numerosos

1
Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, «Ukraine: Civilian casualties as of 2 October 2022», 2 de octubre de 2022. https://ukraine.un.org/en/201847-ukraine-civilian-casualties-2-october-2022.

2
Geoffrey York, «Tigray war has seen up to half a million dead from violence and starvation, say researchers», *The Globe and Mail*, 14 de marzo de 2022. https://www.theglobeandmail.com/world/article-tigray-war-has-seen-up-to-half-a-million-dead-from-violence-and/.

3
En 2021, el 72 % de las personas refugiadas vivían en los países vecinos a su país de origen. Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2021*, junio de 2022. https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html.

conflictos armados que existen en todo el mundo.[4] Sin embargo, este pequeño porcentaje que busca refugio en el extranjero a menudo no es recibido con las adecuadas condiciones de asistencia y, a la postre, asilo. La reacción eficiente y positiva de Europa con los refugiados procedentes de Ucrania eleva significativamente el listón de lo que es posible, y demuestra lo mucho que se puede hacer para mejorar los estándares procedimentales y el trato humano a las personas que huyen de la guerra.

El caso de Ucrania demuestra que las personas que buscan refugio pueden no ser vistas como problemas de seguridad, como migrantes en busca de trabajo u oportunidades económicas o como portadoras de enfermedades; que se pueden dejar de lado las políticas preventivas hostiles y las narrativas negativas; y que las personas que han enfrentado condiciones desastrosas para abandonar sus hogares pueden ser tratadas con dignidad. En España, ha existido un procedimiento para otorgar, «en un plazo de 24 horas», permisos de residencia y trabajo a personas ucranianas que no estuvieran documentadas.[5] Para ellas, en apenas una semana, la Unión Europea había activado un plan de emergencia y ofrecía gratuitamente transporte, teléfonos o llamadas.[6,7] Incluso se implementaron protocolos para la llegada de mascotas desde Ucrania.[8] Todo esto demuestra que es factible habilitar estas medidas útiles para quienes huyen de las guerras. Sin embargo, hoy todavía vemos acciones insuficientes para brindar una respuesta segura y rápida para las personas que se ahogan en el Mediterráneo, y siguen existiendo largas esperas —y más posibilidades de denegación— en la tramitación del estatuto de refugiado para quienes consiguen alcanzar Europa huyendo de situaciones de violencia aguda.

El caso de Ucrania demuestra que quienes buscan refugio pueden no ser vistos como problemas de seguridad

En este aparente doble rasero, se ha argumentado que la proximidad —lazos históricos, sociales y culturales— explica la diferencia de trato en varios Estados europeos. Los países vecinos de Ucrania proporcionan a quienes huyen de esa guerra

4
Los países de renta baja y media acogieron el 83 % de las personas refugiadas del mundo. ACNUR, *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2021*, junio de 2022. https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html.

5
Gabriela Sánchez, «Interior activa el sistema para dar papeles 'en 24 horas' a los refugiados por la guerra en Ucrania», *elDiario.es,* 9 de marzo de 2022. https://www.eldiario.es/desalambre/interior-activa-sistema-dar-papeles-24-horas-desplazados-guerra-ucrania_1_8817351.html.

6
Comisión Europea, «Ucrania: la Comisión propone la protección temporal para las personas que huyen de la guerra en Ucrania y directrices para los controles fronterizos», 2 de marzo de 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1469.

7
«Deutsche Telekom introduces free-of-charge calls to Ukraine», Reuters, 25 de febrero de 2022. https://www.reuters.com/business/media-telecom/deutsche-telekom-introduces-free-of-charge-calls-ukraine-2022-02-25/.

8
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, «Protocolo de actuaciones ante la llegada de animales de compañía procedentes de Ucrania. Versión 2», https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-animales/docs/protocolo_animales_de_ucrania.pdf.

sándwiches, refugio, abrazos y un lugar seguro,[9] mientras que las personas que escapan de otros países son recibidas con material antidisturbios y concertinas. Apenas unos meses antes del inicio de la guerra ruso-ucraniana en febrero de 2022, el Gobierno polaco había destinado cerca de 350 millones de euros a construir un muro en su frontera con Bielorrusia y evitar la entrada de personas de otros continentes que también estaban huyendo de la violencia armada, sobre todo de la guerra de Siria. En Hungría, el primer ministro, Viktor Orbán, dijo que los refugiados ucranianos llegaban a un «lugar amigo» y que dejaría entrar a cualquier persona, incluso «sin documentos de viaje».[10] Pero unos años antes, Orbán llamaba «invasores musulmanes» a quienes huían de la guerra en Siria y «veneno» a otras personas migrantes («todos los terroristas son básicamente migrantes», afirmó[11]); también rebajó los estándares mínimos de asilo a un nivel inaceptable.[12] En otros Estados no vecinos de Ucrania, también se ha puesto bajo el listón de exigencias para las personas refugiadas de este país. Por ejemplo, en 2016, Dinamarca aprobó la llamada «ley de las joyas», que establecía, entre otras medidas discriminatorias, que cualquier propiedad o dinero en efectivo perteneciente a personas refugiadas que excediera las 10 000 coronas (entonces 1340 euros) podría ser confiscada para cubrir los costes de su estancia en el país.[13] Pero Dinamarca se apresuró a comunicar que haría una excepción en el caso de los refugiados ucranianos, sin aclarar el motivo de lo que otros pueden considerar un agravio comparativo.[14]

Las narrativas sobre la migración han abundado en comentarios xenófobos

Desafortunadamente, en los últimos años, las narrativas sobre la migración han abundado en comentarios xenófobos[15] y se han centrado en cuestiones de seguridad que vinculan injustamente a quienes huyen de los conflictos armados con la amenaza del

9
Eric Schmitt y Monika Pronczuk , «U.S. troops in Poland prepare for the arrival of refugees from Ukraine», *The New York Times,* 24 de febrero de 2022. https://www.nytimes.com/2022/02/24/world/europe/us-troops-poland-ukraine-russia.html.

10
Viktor Orbán, «Those arriving here from Ukraine are coming to a friendly place», web oficial del primer ministro, 26 de febrero de 2022. https://primeminister.hu/vikstories/those-arriving-here-ukraine-are-coming-friendly-place.

11
Alexander Pearson, «Viktor Orban's most controversial migration comments», DW, 9 de enero de 2018. https://www.dw.com/en/viktor-orbans-most-controversial-migration-comments/g-42086054.

12
«El Tribunal de Justicia desestima los recursos de Eslovaquia y de Hungría contra el mecanismo provisional de reubicación obligatoria de solicitantes de asilo», Tribunal de Justicia de la Unión Europea, comunicado de prensa n° 91/17, 6 de septiembre de 2017. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091es.pdf.

13
«Denmark passes controversial bill to take migrants' valuables», *The Local*, 26 de enero de 2016. https://www.thelocal.dk/20160127/danish-parliament-to-vote-on-controversial-migrant-bill/.

14
«Danish government likely to exempt Ukrainians from controversial refugee 'jewellery law'», *The Local*, 3 de marzo de 2022. https://www.thelocal.dk/20220303/danish-government-likely-to-exempt-ukrainians-from-controversial-refugee-jewellery-law/.

15
Véanse ejemplos en «Journalists' racist comments towards Arabs and Afghans spark online uproar», *Arab News*, 28 de febrero de 2022 (https://www.arabnews.com/node/2033121/media) y «NBC Journalist's Racism in Reporting on Ukraine», YouTube (https://www.youtube.com/watch?v=CBWuDajHdCo).

terrorismo.[16] En lugar de perpetuarnos en estas asunciones de escasa humanidad, los importantes esfuerzos realizados en favor de los refugiados de Ucrania deberían conducir a una mejor recepción de cualquier persona que huya de la guerra.
El secretario general de la ONU, António Guterres, celebró la nueva «compasión, generosidad y solidaridad» en los países vecinos de Ucrania, si bien añadió que «es importante que esta solidaridad se extienda sin discriminación alguna por motivos de raza, religión o etnicidad».[17] Así lo dice también el artículo 3 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, firmada por todos los países europeos mencionados en este artículo.[18]

3
RESPUESTA DEL SECTOR HUMANITARIO

El llamamiento urgente de la ONU para Ucrania es uno de los más grandes, rápidos y generosamente financiados de la historia

Como ha señalado un informe del Overseas Development Institute (ODI), «el llamamiento humanitario urgente de la ONU para Ucrania es uno de los más grandes, rápidos y generosamente financiados de la historia, y el llamamiento público de emergencia del Comité de Emergencia para Desastres de Reino Unido (solo un ejemplo de instrumento de donación pública) ha atraído más fondos para Ucrania que los nueve llamamientos anteriores [para otras emergencias] combinados».[19] Pero uno de los problemas de la impresionante respuesta de los fondos de ayuda para Ucrania es que no proviene de un aumento proporcional de la financiación humanitaria, sino que se ha producido a pesar de que este aumento, en general, no se ha producido. Según el Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de la ONU, a principios de junio de 2022, Ucrania había recaudado más fondos (2000 millones de dólares) que cualquier otro país. Los desastres en Siria, Afganistán y Yemen recibieron 1577, 1401 y 1088 millones de dólares, respectivamente, y el siguiente en la lista, Sudán del Sur, recibió menos de la mitad (447 millones). Además, de los 28 países en los que se solicitaban más de 100 millones de dólares, Ucrania ha sido, con diferencia, el país que más ha recaudado en relación con la cantidad solicitada: alcanzó el 49 %, frente al 28 % cubierto para Afganistán, el 25 % para Yemen, el 16 % para Siria o el 0 % de los 2750 millones solicitados para Etiopía.

A pesar de la disminución de fondos para distintas crisis humanitarias, el número de personas con necesidades

16
Según la Base de Datos Global sobre Terrorismo de la Universidad de Harvard (https://www.start.umd.edu/gtd/), la cifra de ataques terroristas identificados de alguna manera con el islamismo en los últimos cincuenta años en Polonia, Hungría y Eslovaquia ha sido cero.
17
28 de febrero de 2022. https://twitter.com/antonioguterres/status/1498369409437425667.
18
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951. https://eacnur.org/files/convencion_de_ginebra_de_1951_sobre_el_estatuto_de_los_refugiados.pdf.
19
Patrick Saez, *Navigating humanitarian dilemmas in the Ukraine crisis,* HPG emerging analysis - ODI, Londres, 2022, p. 5. https://www.odi.org/en/publications/navigating-humanitarian-dilemmas-in-the-ukraine-crisis.

humanitarias era elevado a finales de 2021, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA). Había 34,1 millones de personas con necesidades humanitarias en Siria y la región adyacente. Eran 30,1 millones en Afganistán, 29,4 millones en República Democrática del Congo y 25,9 millones en Etiopía.[20] Entre febrero y mayo, había 15,7 millones de personas necesitadas en Ucrania, de una población total de 44 millones.[21] No se trata aquí de comparar las inmensas necesidades que hay en estos y otros países, mucho menos de restar importancia a la preocupante tragedia humanitaria en Ucrania, sino de afirmar que no deben dejarse de lado otras crisis y reducirles la financiación humanitaria. Como señalaba un grupo de especialistas que incluía al excoordinador humanitario de la ONU Mark Lowcock, «desviar la ayuda a Ucrania empeorará las cosas» en otros lugares con necesidades humanitarias.[22] Según datos del FTS de la ONU, en los últimos años, entre el 60 y el 70 % de los fondos humanitarios procedían de Estados Unidos, Alemania, la Comisión Europea y Reino Unido; todos ellos han estado muy involucrados en Ucrania y han sido muy generosos en términos de financiación humanitaria. Sin embargo, Lowcock *et al.* señalaban que ni Reino Unido ni la Comisión Europea habían aumentado sus fondos globales; que EE. UU. había recortado su presupuesto humanitario para otras crisis en 1000 millones de dólares en comparación con 2021; y que Alemania había reasignado a Ucrania fondos que originalmente estaban destinados a otros lugares. Por lo tanto, concluían, «los recursos para Ucrania han llegado en su mayoría a expensas de otras emergencias humanitarias».[23]

También parece haber desequilibrios en el ámbito de las organizaciones involucradas

La respuesta del sector también puede analizarse en función de la cantidad de organizaciones involucradas, y globalmente también en este ámbito parecen existir desequilibrios. En Ucrania, el grueso de la acción humanitaria lo proporcionan organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil del propio país.[24] El sistema clúster de la ONU informa de 406 socios con programas en el país, incluidas 254 ONG nacionales y 76 ONG internacionales.[25] Estas cifras superaron el número de

---

20
OCHA, «Global Humanitarian Overview 2022». https://gho.unocha.org/.

21
Abby Stoddard, Paul Harvey, Nigel Timmins, Varvara Pakhomenko, Meriah-Jo Breckenridge, Monica Czwarno y Eta Pastreich, *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine March–May 2022,* UK Humanitarian Innovation Hub y Humanitarian Outcomes, junio de 2022, p. 11. https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/ukraine_review_2022.pdf.

22
Mark Lowcock, Ian Mitchell, Sam Hughes y Samuel Pleeck, «War in Ukraine Is Adding to Humanitarian Needs Elsewhere. Diverting Aid to Ukraine Will Make That Worse», *Center for Global Development*, 7 de abril de 2022. https://www.cgdev.org/blog/war-ukraine-adding-humanitarian-needs-elsewhere-diverting-aid-ukraine-will-make-worse.

23
Ibidem.

24
Abby Stoddard et al., *op. cit.*, p. 6.

25
https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine.

entidades presentes en otras crisis,[26] a pesar de que las organizaciones humanitarias internacionales, en teoría, priorizan sus operaciones según las necesidades en todo el mundo. Probablemente, la alta disponibilidad de fondos para Ucrania haya facilitado cifras récord de presencia humanitaria, pero otros factores, como la solidaridad y la capacidad local, también pueden explicar la diferencia. Gracias a que Médicos Sin Fronteras puede gestionar los esfuerzos de financiación de manera diferente (no acepta fondos públicos institucionales para trabajar en ningún escenario de conflicto armado) y no está limitada por fondos afectados, la organización ha velado por mantener sus operaciones en las numerosas crisis humanitarias de 2022. Este equilibrio supone un desafío para las organizaciones humanitarias que dependen de los fondos de donantes estatales, que actualmente se concentran en una emergencia específica.

4
LA PROTECCIÓN DE CIVILES

Quienes proponen las evacuaciones de población pueden hacerlo por razones escasamente humanitarias

En esta guerra brutal con intensas consecuencias para la población, no se pueden ignorar las cuestiones relacionadas con la protección de civiles. Dado que las dimensiones del derecho internacional se desarrollan de manera diferente en cada contexto, no hablaremos de doble rasero, sino que analizaremos una característica específica de la protección de civiles en Ucrania: el desplazamiento (que incluye la interacción entre el derecho a no ser desplazado, el derecho a huir, el desplazamiento forzado y las evacuaciones) en un país con intensos combates y frentes cambiantes.

Incluso en tiempos de conflicto armado, las personas tienen derechos, también el derecho a huir, y deben recibir apoyo para permanecer lo más cerca posible de sus hogares. En Ucrania, la difícil decisión entre quedarse o marcharse ha sido importante para muchas familias. En ocasiones, esta elección está condicionada por los procesos establecidos por las partes combatientes, como las evacuaciones. Una preocupación con respecto a las evacuaciones es que quienes las proponen pueden hacerlo por razones escasamente humanitarias: puede existir un interés en ganar control territorial o la percepción de eximirse de la responsabilidad de tomar precauciones y distinguir a los civiles de los combatientes, como si la decisión de un individuo de permanecer en su hogar lo situara en el bando enemigo.
En algunos conflictos recientes, estas preocupaciones han estado

26
Compárense las 254 ONG nacionales con las 180 de febrero de 2022 en Somalia, 108 de todo 2021 en Siria, 79 de diciembre de 2021 en Yemen, 70 de enero a marzo de 2022 en Sudán del Sur o 69 de República Centroafricana, también de enero a marzo de 2022. En el caso de las ONG internacionales, compárense las 76 ONG internacionales en Ucrania con las 55 en República Centroafricana, 54 en Sudán del Sur, 48 en Somalia, 45 en Yemen y solo 27 en Siria, en los mismos períodos mencionados anteriormente. Consúltense los respectivos *dashboard* en https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/.

presentes y han sido abordadas en los medios de comunicación.[27] En Ucrania también se han reportado, y así lo hizo Human Rights Watch, al indicar que «oficiales rusos y afiliados a Rusia han trasladado por la fuerza a civiles ucranianos, incluyendo a quienes huían de las hostilidades, a áreas de Ucrania ocupadas por Rusia o a la Federación Rusa», y que algunos de los desplazamientos forzados ocurrieron «bajo la apariencia de evacuaciones».[28] Paralelamente, el Gobierno ucraniano ha puesto en marcha evacuaciones —«corredores humanitarios»—, por ejemplo, en julio en la región de Donetsk, de la que, según reconoció el propio Gobierno, no toda la población estaba de acuerdo en irse.[29] Además de su voluntad y las medidas de seguridad adecuadas la población civil durante esos movimientos, se debe considerar si esas personas tuvieron inicialmente suficiente acceso a la asistencia humanitaria en esas áreas. Como Françoise Duroch y Maelle L'Homme han señalado, «el derecho de las personas a huir de una zona de conflicto armado solo tiene sentido si se garantiza el acceso sin trabas de las organizaciones humanitarias, con el fin de ayudar a quienes no han podido o no han querido huir».[30] En Ucrania existen enormes desafíos para llevar la asistencia humanitaria a las personas más vulnerables, tanto a las que se quedan como a las que huyen, y probablemente estos retos seguirán siendo un factor importante en la respuesta general.

En Ucrania, existen enormes desafíos para llevar la asistencia humanitaria a las personas más vulnerables

5
BOMBARDEO DE HOSPITALES

Los ataques a las instalaciones de salud son una preocupación importante en muchos contextos de conflicto armado, a pesar de que el derecho internacional humanitario (DIH) especifica protecciones para infraestructuras médicas, vehículos, personal y

27
Por ejemplo, Bashar al Assad dio un plazo a la población del este de Alepo para que abandonaran sus hogares y advirtió de que, después de la fecha límite, lo destruiría todo. El enviado especial de la ONU, Staffan de Mistura, declaró que la historia juzgaría a Siria y a la Federación Rusa, por utilizar la presencia de unos 900 excombatientes del entonces llamado «Frente Nusra» como «coartada fácil» para destruir una zona en la que habitaban 275 000 personas, entre ellas 100 000 niños («U.N. envoy offers to escort rebels out of Aleppo», Reuters, 6 de octubre de 2016). Arabia Saudí hizo algo similar en Yemen, al declarar toda la gobernación de Saada, en la que vivían más de un millón de personas, como objetivo militar en su conjunto («Arab coalition warns Yemenis to leave Saada province», Al Jazeera, 9 de mayo de 2015).

28
Human Rights Watch, *'We had no choice'. 'Filtration' and the Crime of Forcibly Transferring Ukrainian Civilians to Russia,* 1 de septiembre de 2022. https://www.hrw.org/report/2022/09/01/we-had-no-choice/filtration-and-crime-forcibly-transferring-ukrainian-civilians.

29
«Zelenski ordena la evacuación obligatoria de la región de Donetsk», *elDiario.es,* 31 de julio de 2022. https://www.eldiario.es/internacional/ultima-hora-invasion-rusa-ucrania-directo_6_9213346_1092709.html.

30
Françoise Duroch y Maelle L'Homme, «Humanitarian corridors in Ukraine: the illusion of an ideal solution», MSF, 10 de marzo de 2022. https://msf-ureph.ch/publications/humanitarian-corridors-in-ukraine-the-illusion-of-an-ideal-solution/.

pacientes.[31] Cualquier violación del DIH, también conocido como «leyes de la guerra», implica enormes problemas para la población, y en numerosas ocasiones supone además poner en peligro su acceso a los servicios de salud. Desafortunadamente, Ucrania es otro de los lugares en los que se atacan instalaciones sanitarias, en un contexto en el que las necesidades médicas son extremas, tanto para tratar a las personas heridas en la guerra como a pacientes con enfermedades crónicas (como la diabetes y las cardiopatías). En solo seis meses de conflicto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha informado de 503 ataques contra la atención sanitaria, con 100 muertos y 127 heridos.[32] Estas agresiones han sido merecidamente objeto de atención prioritaria de los medios de comunicación y son comparables, en cantidad y tragedia, a las perpetradas en otros contextos, tales como Siria, la región etíope de Tigray o Yemen.[33,34,35] Pero los ataques en estos otros contextos rara vez han sido noticia.

El doble rasero se encuentra también en cómo, dependiendo del perpetrador, los bombardeos se consideran o no una violación del DIH

Sin embargo, el doble estándar no se encuentra solo en la elevada cobertura mediática, sino también en cómo, dependiendo de quién los perpetre, los bombardeos se presentan o no como una violación del DIH. Los ataques rusos en Ucrania han sido a menudo descritos en los medios de comunicación como deliberados y considerados como crímenes de guerra. En otros conflictos armados, hay situaciones en las que estos ataques no son condenados con fuerza, especialmente si los perpetradores están alineados con Occidente. En estos casos, los ataques no se denuncian inmediatamente y se normaliza la retórica sobre un posible error de precisión o incluso se responsabiliza al hospital de turno de la posible presencia enemiga cerca de sus

31
El DIH brinda protección a las personas heridas y enfermas. Estas protecciones se extienden a los combatientes que están fuera de combate y no participan en las hostilidades. Véanse Convenios de Ginebra, artículo común 3; Convención de Ginebra IV, artículo 18; y Protocolo Adicional II, artículo 8.

32
De los 503 ataques contra la atención médica contabilizados en Ucrania por Physicians for Human Rights, 425 fueron impactos en instalaciones, 72 en medios de transporte, 60 en personal de salud y 24 en pacientes. «500 Reported Attacks on Health Care in Ukraine a 'Colossal Tragedy that Calls for Accountability': PHR», Physicians for Human Rights, 2 de septiembre de 2022. https://phr.org/news/500-reported-attacks-on-health-care-in-ukraine-a-colossal-tragedy-that-calls-for-accountability-phr/.

33
Physicians for Human Rights ha contabilizado hasta 601 ataques a 400 centros de salud diferentes en una década de guerra en Siria, en los que murieron muchas personas, incluyendo a 942 profesionales de la salud. De estos ataques, 244 podrían ser ataques rusos (o sirios) y hasta cuatro se atribuyen a las fuerzas de la coalición internacional liderada por EE. UU. «Illegal Attacks on Health Care in Syria», Physicians for Human Rights. https://syriamap.phr.org/#/en.

34
En solo cinco meses de guerra, apenas uno de cada diez centros de salud seguía en funcionamiento. «People left with few healthcare options in Tigray as facilities looted, destroyed», MSF, 15 de marzo de 2021. https://www.msf.org/health-facilities-targeted-tigray-region-ethiopia.

35
Yemen ha sido uno de los lugares donde más centros de salud han sido atacados. Cinco hospitales apoyados por MSF, así como vehículos y personal, han sido alcanzados, causando más de treinta muertos y cincuenta heridos.

instalaciones.[36] Debería existir un entendimiento y aplicación más compartidos sobre el DIH: las instalaciones médicas y su personal deben poder realizar su trabajo sin temor a ser blanco de ataques.

La triste similitud en todos estos contextos es la ausencia de verdaderas garantías de que no se repetirán esos ataques destructivos contra instalaciones médicas, que tanto dañan a la población, al interrumpir los servicios sanitarios que esta necesita.

6
CONCLUSIÓN

Las necesidades humanitarias en Ucrania son inmensas, como lo son en otros países para las poblaciones expuestas diariamente a las consecuencias de los conflictos armados. Además, muchas de estas personas se enfrentan a crisis superpuestas: «Los conflictos y las perturbaciones climáticas agravadas por la COVID-19 y el aumento de los costes acercan a millones de personas a la inanición, lo que amenaza con aumentar la migración y la inestabilidad en todo el mundo».[37] La acción humanitaria y otros esfuerzos para aliviar el sufrimiento innecesario de millones de personas deben seguir adaptándose para satisfacer estas necesidades, al tiempo que se analiza el tipo y el volumen de respuesta actualmente disponible y se considera cómo mejorar esta última para las personas que la requieren.

Las necesidades humanitarias en Ucrania son inmensas, como lo son en otros países afectados por conflictos

FOTO:

Dmitro Mohilnitski, auxiliar de enfermería, vigila el estado de un herido en la uci del tren medicalizado habilitado por MSF para evacuar a pacientes desde las ciudades más afectadas por el conflicto.

© ANDRII OVOD

36 En Yemen, Arabia Saudí ha reconocido abiertamente todos los ataques a las instalaciones apoyadas por MSF (con alguna excepción) y ha utilizado todo tipo de argumentos para justificarlos, desde el error hasta reafirmar su legitimidad por la proximidad del enemigo. También ha señalado a MSF como responsable –y no como víctima– de una supuesta mala praxis que la organización niega categóricamente. Véase, por ejemplo, «Unacceptable investigation findings into Abs health centre bombing», MSF, 6 de febrero de 2019. https://www.msf.org/report-bombing-msf-facility-unacceptable-and-contradictory-abs-yemen.

37 «WFP ramps up food operation for Ukraine and warns the world's hungry cannot afford another conflict», PMA, 4 de marzo de 2022. https://www.wfp.org/news/wfp-ramps-food-operation-ukraine-and-warns-worlds-hungry-cannot-afford-another-conflict.





CAPÍTULO



¿SON DIFERENTES LA MUERTE Y EL SUFRIMIENTO EN UCRANIA QUE EN YEMEN, AFGANISTÁN O ETIOPÍA?: DOBLE RASERO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

Sandro Colombo,
consultor independiente

FOTO:

La distribución de agua potable es crítica en los asentamientos del noroeste de Siria.

© ABDURZAQ ALSHAMI

Nota del autor y los editores: el presente artículo fue escrito en abril de 2022, cuando aún no estaban claras las consecuencias globales de la guerra en Ucrania. Pocos analistas habían pronosticado una duración tan larga de la guerra y su severo impacto político y económico mundial. Desde entonces, las economías de los países donantes se han visto gravemente afectadas y los presupuestos de ayuda se han recortado para responder a las necesidades financieras y políticas internas.

En un contexto de déficit sustancial de fondos humanitarios a nivel mundial, **la desigualdad en la distribución de asistencia está empeorando,** y las crisis de alto perfil reciben la parte del león de la ayuda. En 2021, antes de que estallara la crisis de Ucrania, cinco países (Yemen, Siria, Afganistán, Etiopía y Sudán del Sur) recibieron el 30 % del total de la financiación humanitaria internacional, según datos del *Finantial Tracking Service* (FTS) de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). A finales de septiembre de 2022, se calculaba por esas mismas fuentes una cantidad de 3120 millones de dólares para Ucrania. Esta cantidad corresponde al 10 % de la ayuda humanitaria total en 2021, que se dirigió a 34 países a través de los llamamientos coordinados de la ONU.

Observando lo que ha pasado en estos meses en la respuesta humanitaria a Ucrania y a otras crisis nos ha parecido muy ilustrativo y útil para el Informe publicar el artículo en su versión inicial, conservando la frescura e indignación con la que fue escrito. Las evidencias posteriores no han venido sino a confirmar lo que el autor ya decía. El artículo fue publicado en la revista *Epidemiologia & Prevenzione* (https://epiprev.it), cuya colaboración agradecemos.

1 RESUMEN

Haciendo una comparación de la cobertura mediática de las masacres en Bucha, Ucrania y en Moura, Malí, este artículo analiza el doble rasero de enfoque que dan tanto los medios de comunicación como los/as responsables de la provisión de ayuda humanitaria. Algunas crisis atraen la atención de los medios de comunicación, los Gobiernos donantes, las organizaciones y el público en general, mientras que otras pronto se olvidan**. El «efecto CNN»**[1] **y las prioridades geopolíticas de los donantes impulsan hacia dónde va dirigida la ayuda,** más que el número de personas afectadas por los conflictos o sus niveles de mortalidad: **el principio humanitario de imparcialidad se ha vuelto, posiblemente, irrelevante.** La ayuda humanitaria ha aumentado en los últimos años, pero ha tenido dificultades para seguir el ritmo de las crecientes necesidades humanitarias: la ayuda para Ucrania se está prometiendo aportar a expensas de no apoyar otras crisis. Este artículo revisa los desafíos y limitaciones que supone estimar «la mortalidad en exceso» en los

1 Teoría sobre cómo las poderosas redes de medios pueden influir en las agendas políticas y las opiniones públicas

conflictos, uno de los criterios que se utilizan para calificar la gravedad de las crisis humanitarias y asignar la ayuda. El artículo concluye con un llamamiento a los donantes y al personal humanitario para que aborden de manera más equitativa la difícil situación de la población civil afectada por conflictos, en Ucrania, pero también en otras partes del mundo.

2

COBERTURA MEDIÁTICA DE CRISIS HUMANITARIAS E IMPARCIALIDAD CUESTIONABLE

La masacre de al menos 320 civiles en Bucha, Ucrania, atrajo los titulares de los medios de comunicación en marzo de 2022, lo que provocó una protesta mundial y estimuló una nueva ronda de sanciones contra Rusia por parte de Estados Unidos, Reino Unido y la UE. Durante los mismos días, unas 300 personas, la mayoría de ellas civiles, fueron asesinadas en Moura, Malí, presuntamente por el Ejército maliense y mercenarios rusos, en una ofensiva antiyihadista.[2] Sin embargo, esta masacre no recibió ninguna atención en los medios de comunicación occidentales, o muy poca.

La imparcialidad se ve desafiada por la cobertura de los medios y la orientación de la financiación humanitaria internacional

La imparcialidad, es decir, la acción humanitaria guiada únicamente en función de las necesidades es uno de los principios clave de la respuesta a las emergencias, aunque sea cada vez más cuestionada.[3] Este artículo analiza cómo la imparcialidad se ve desafiada en el contexto actual por la cobertura de los medios de comunicación y por la orientación de la financiación humanitaria internacional, que no van en línea con las necesidades de la población. Sostiene que el número de muertes de civiles en los conflictos puede no ser la mejor manera de calificar la gravedad de las crisis y asignar la ayuda.

2
Emerson, J. Mali: Massacre by army, foreign soldiers. Human Rights Watch, 5 de abril de 2022, disponible en: https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers (consultado el 26 de abril de 2022).

3
Slim, H. What's wrong with impartiality?. The New Humanitarian, 12 de julio de 2021, disponible en: https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2021/7/12/three-challenges-for-humanitarian-impartiality (consultado el 26 de abril de 2022).

El apagón mediático que sufre Malí se aplica también a la crisis alimentaria que se está dando en el Cuerno de África. En Somalia, Sudán del Sur, Etiopía, Kenia y Yibuti, más de 14 millones de personas están muriendo de hambre, como resultado de la combinación de severas sequías, la pandemia de la COVID-19, conflictos violentos y picos en los precios de los alimentos.[4] Sin embargo, los medios de comunicación no se han hecho eco de las consecuencias de una posible hambruna, similar a la que sufrió Somalia en 2011, que provocó más de 258 000 muertes.[5,6]

Los diferentes niveles de cobertura de las crisis reflejan una asignación muy desigual de ayuda entre las crisis humanitarias «ruidosas», como es el ejemplo de Ucrania, de la guerra de Bosnia, del terremoto de Haití, etc. **y las crisis «olvidadas»,** como por ejemplo las de Afganistán, Siria, Yemen o Palestina. El «efecto CNN» contribuye, junto con las prioridades geopolíticas de los Gobiernos donantes, a impulsar tanto su financiación humanitaria, como la proveniente de su ciudadanía, en una u otra dirección.[7]

El apagón mediático que sufre Malí se aplica también a la crisis alimentaria que se está dando en el Cuerno de África

No solo la intensidad de la cobertura mediática ha sido mucho mayor en Ucrania que en otras crisis, sino que algunos/as comentaristas también han señalado que los medios de comunicación a veces han utilizado matices racistas al comparar a las víctimas de la guerra en Ucrania con las de los conflictos en el Sur Global.[8] Slim, un especialista en ética humanitaria, afirma que el enfoque en Ucrania se justifica como «Europa tiene deberes morales particulares para con las personas cercanas a nosotros/as».[9] En el frente opuesto, Singer argumentó hace mucho tiempo en un influyente ensayo que tenemos las mismas

4
Oxfam International. Joint statement: Global donors must rise to the occasion and prevent starvation and death for millions in Somalia, Ethiopia and Kenya. 26 de abril de 2022, disponible en: https://www.oxfam.org/en/press-releases/joint-statement-global-donors-must-rise-occasion-and-prevent-starvation-and-death (consultado el 26 de abril de 2022).

5
Checchi F, and Courtland Robinson W. Mortalidad en las poblaciones del sur y el centro de Somalia afectadas por la inseguridad alimentaria grave y la hambruna durante el periodo 2010-2012. FAO ONU, 2013, disponible en: https://www.fao.org/3/as999e/as999e.pdf (consultado el 26 de abril 2022).

6
Majid N, Adan G, Abdirahman K, Maxwell D. Somalia may be on the verge of another famine. Al Jazeera, 8 de enero de 2022, disponible en: https://www.aljazeera.com/opinions/2022/1/8/somalia-may-be-on-the-verge-of-another-famine (consultado el 26 de abril 2022).

7
Scott M, Mel B, Wright K. The Influence of News Coverage on Humanitarian Aid: The Bureaucrats' Perspective, Journal Stud, 2022, 23:2, 167-186 186. DOI: 10.1080/1461670X.2021.2013129.

8
Rozzelle G. Whose suffering counts? A discussion looking at crisis coverage beyond Ukraine. The New Humanitarian, 8 de abril de 2022, disponible: https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2022/04/08/event-crisis-coverage-beyond-Ukraine (consultado el 26 de abril de 2022).

9
Slim, H. (@HSlim_Oxford), «For me, this means Western aid is justified in focusing resources on Ukraine today. Such priority does not mean other people's suffering is 'forgotten' or the West has double standards. Like all parts of the world, Europe has particular moral duties to people close to us. END». Twitter, 13 de marzo de 2022, disponible en: https://twitter.com/HSlim_Oxford/status/1502943137433636866 (consultado el 26 de abril de 2022).

obligaciones morales con las personas que están lejos que con las que están cerca de nosotros/as.[10] **El jurado todavía está deliberando sobre la imparcialidad en la ayuda humanitaria:** en este momento necesitamos traer estas opiniones de vuelta al contexto actual.

3
NECESIDADES HUMANITARIAS Y RESPUESTAS DE LOS DONANTES

La respuesta humanitaria inmediata a la crisis ucraniana ha alcanzado un nivel récord

En general, las necesidades humanitarias ya estaban aumentando antes de la guerra en Ucrania, como resultado de los efectos combinados de la pandemia de la COVID-19, los conflictos y los eventos climáticos extremos. La ayuda humanitaria también ha aumentado, pero ha tenido dificultades para seguir el ritmo de las necesidades crecientes: la respuesta financiera a los llamamientos de la ONU se ha reducido del 62 % en 2017 al 50 % en 2021. La figura 1 muestra como la tendencia creciente en el número de personas con necesidades humanitarias, está aumentando más rápido que la capacidad de respuesta.

Ver figura 1

La brecha de financiación de los llamamientos coordinados de la ONU en 2021 fue del 62 % para Malí, del 51 % para Etiopía y del 43 % para Yemen, por mencionar solo algunos ejemplos.[11]

La respuesta humanitaria inmediata a la crisis ucraniana ha alcanzado un nivel récord: Estados Unidos y la UE han prometido varios miles de millones de dólares, la respuesta más generosa registrada a un llamamiento de emergencia.[12,13] Los datos preliminares indican que se prometieron 75 dólares por persona en la crisis de Yemen en 2022 frente a 179 dólares por persona en la guerra de Ucrania,[14] pero es probable que la diferencia sea mayor, ya que la financiación humanitaria se está reasignando rápidamente para abordar esta última crisis.

10
Singer P. Famine, Affluence and Morality. Philosophy and Public Affairs, 1972, 1, 3: 229-243.

11
Humanitarian Overview. Llamamiento coordinado del IASC: Resultados de 2021. disponible en: https://gho.unocha.org/appeals/inter-agency-coordinated-appeals-results-2021 (consultado el 26 de abril de 2022).

12
United Nations. UN News. Ukraine: $1.7 billion appeal launched to help refugee exodus, host countries. 1 de marzo de 2022. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2022/03/1113052 (consultado el 26 de abril de 2022).

13
US Government. Ukraine Supplemental Appropriation Act, 2022. Disponible en: https://appropriations.house.gov/sites/democrats.appropriations.house.gov/files/Ukraine%20Supplemental%20Summary.pdf (consultado el 26 de abril de 2022).

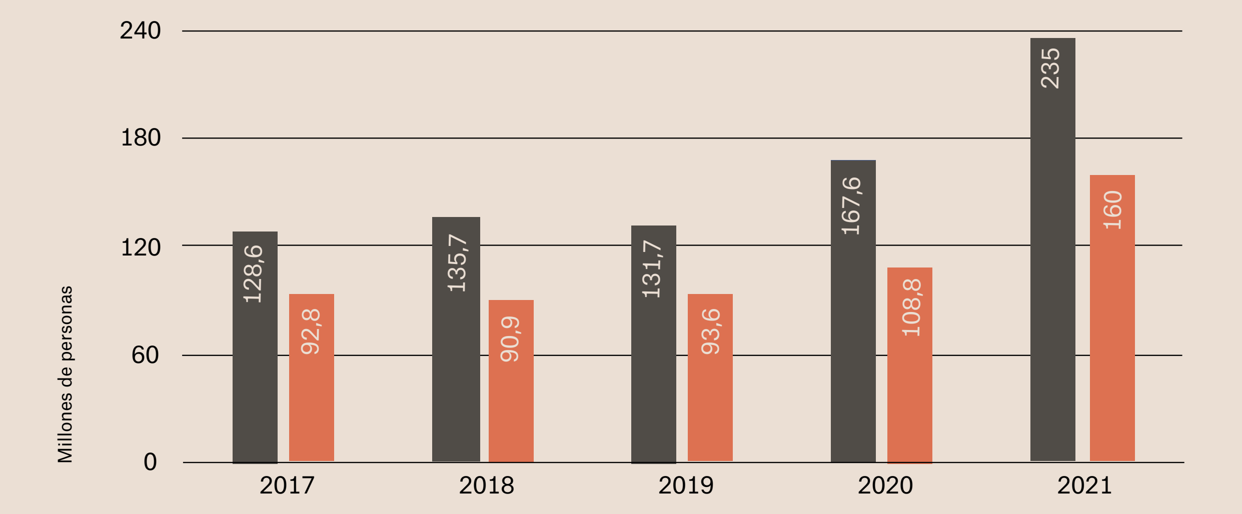
14
Alexander, J. and Rozzelle, J. Is Ukraine’s aid bonanza coming at the expense of other crises? The New Humanitarian, 24 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/03/24/ukraine-aid-funding-media-other-crises (consultado el 26 de abril de 2022).



Financiación y necesidades no cubiertas en los llamamientos coordinados de la ONU en 2017-2021

Fuente: Panorama Global Humanitario 2017-2021 (https://gho.unocha.org).

Nota: puede encontrarse información más actualizada sobre estos datos en el artículo del GHA en este mismo informe.



Personas con necesidades humanitarias

Personas identificadas para la respuesta humanitaria por Naciones Unidas

Preocupa que la ayuda a Ucrania no esté siendo adicional a la financiación actual. Los presupuestos de ayuda, ya tensionados por la respuesta a la pandemia a la COVID-19, no son «elásticos». **Hay algunos indicios de que los Gobiernos están cambiando sus compromisos hacia algunas crisis en materia humanitaria para apoyar a Ucrania y a los países que acogen a personas refugiadas ucranianas.**[15] Polonia y Hungría, que reciben la mayor parte de las personas refugiadas ucranianas, son relativamente ricos. Por el contrario, Líbano, que se encuentra en medio de una crisis social y económica, acoge a 1,5 millones de personas refugiadas sirias[16] (una quinta parte de su población), y no ha recibido suficiente apoyo de la comunidad internacional.

Los efectos indirectos del conflicto en Ucrania van más allá de la redistribución de la ayuda. La interrupción de las exportaciones de granos, fertilizantes y aceite de girasol ha hecho subir los precios de los alimentos, particularmente en los países que dependen de las importaciones de estos productos básicos. Los países africanos que ya se enfrentan a sequías severas y a altos niveles de inseguridad alimentaria serán los más afectados.[17] Se ha advertido que el empeoramiento de la inseguridad alimentaria podría provocar disturbios, inestabilidad política y exacerbación de los conflictos.[18]

Preocupa que la ayuda a Ucrania no esté siendo adicional a la financiación actual

Una sola muerte es una tragedia; un millón de muertes son una estadística.[19] Lamentablemente, las masacres de Bucha y Moura no son crímenes de guerra aislados. En los conflictos, la población civil siempre ha sido asesinada, violada, empobrecida, obligada a pasar hambre y a desplazarse. Sin embargo, lo que es nuevo en el ámbito humanitario es un mayor reconocimiento de las necesidades de la población civil en los conflictos. Las diez prioridades principales de Médicos Sin Fronteras, concebidas para la fase de emergencia aguda, se han ampliado, ya que los conflictos tienden a durar más tiempo.[20] La atención de las organizaciones humanitarias se ha ampliado centrándose

15
Lowcock M , Mitchell I, Hughes S, Pleeck S. War in Ukraine is adding to humanitarian needs elsewhere. Diverting aid to War in Ukraine will make that worse. Center for Global Development, 7 de abril de 2022. Disponible en: https://www.cgdev.org/blog/war-ukraine-adding-humanitarian-needs-elsewhere-diverting-aid-ukraine-will-make-worse (consultado el 26 de abril de 2022).

16
OXFAM International. Some governments contemplating raids on aid funds earmarked for other crises to pay for new costs of Ukrainian support. 18 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.oxfam.org/en/press-releases/some-governments-contemplating-raids-aid-funds-earmarked-other-crises-pay-new-costs (consultado el 26 de abril de 2022).

17
ACNUR Líbano: Hoja informativa, enero de 2022. Disponible en: https://reliefweb.int/report/lebanon/unhcr-lebanon-fact-sheet-january-2022 (consultado el 26 de abril de 2022).

18
World Food Programme. Implications of Ukraine Conflict on Food Access and Availability in the Eastern Africa Region. Actualización #2, marzo de 2022. Disponible en: https://reliefweb.int/report/burundi/implications-ukraine-conflict-food-access-and-availability-eastern-africa-region-0 (consultado el 26 de abril de 2022).

19
Atribuida a Joseph Stalin.

20
Elliott L. War in Ukraine could lead to food riots in poor countries, warns WTO boss. The Guardian, 20 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/mar/24/war-ukraine-food-riots-poor-countries-wto-ngozi-okonjo-iweala-food-prices-hunger (consultado el 26 de abril de 2022).

también en la salud mental, la recuperación tras la violencia sexual, la protección, los medios de vida, etc.[21]

El nivel de mortalidad es uno de los puntos de referencia aceptados para definir la gravedad de una crisis. La «niebla de la guerra», sin embargo, dificulta la medición de la mortalidad en las crisis humanitarias; como resultado, los índices de mortalidad de la población civil a menudo se subestiman. Los conflictos se producen en zonas inseguras donde el acceso de observadores/as externos/as se ve obstaculizado. Los asesinatos de civiles y otros abusos contra los derechos humanos implican «comportamientos de baja visibilidad».[22] Los registros de defunción a menudo no se mantienen actualizados, o se ocultan o destruyen. Los datos de mortalidad son discutibles dentro de la naturaleza polarizada de la propaganda política: pueden ser exagerados, minimizados o incluso inventados, para servir a propósitos partidistas. Por ejemplo, en la guerra de Vietnam, el Gobierno de Estados Unidos sobreestimó groseramente las bajas enemigas y subestimó las fuerzas vietnamitas, para mantener la moral de su Ejército.[23] La validez de los índices de mortalidad ha sido a menudo cuestionada por motivos meramente políticos, como ocurrió con las encuestas realizadas en Irak, Uganda y Darfur, Sudán, las cuales mostraron altos datos de exceso de mortalidad en las zonas de conflicto.[24]

Los niveles de mortalidad por sí solos no pueden ser criterio suficiente para juzgar la gravedad de una crisis y orientar la ayuda

Además, existen desafíos y limitaciones metodológicas y operacionales en la estimación de la mortalidad en las crisis humanitarias. Se han desarrollado métodos adaptados a las emergencias,[25] pero son propensos a sesgos, como se ha puesto de relieve en un examen de la calidad de las encuestas en situaciones de emergencia.[26] Las «muertes indirectas», causadas por el hambre, las enfermedades, la indigencia y el colapso de los sistemas de salud, constituyen una parte importante de la mortalidad en exceso, pero son difíciles de medir y atribuir a los conflictos.[27] Por último, la vigilancia epidemiológica basada en informes de los medios de comunicación, como el *Iraqi Body*

21
Médecins Sans Frontières. Refugee Health. An approach to emergency situations. MacMillan, 1997

22
Slim H. Solferino 21. Warfare, Civilians and Humanitarians in the twenty-Frist Century. 2022, Hurst & Company, Londres.

23
Andreas P, Greenhill KM (editors). Sex, Drugs, and Body Counts: The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict. Cornell University Press, 2010.

24
Colombo, S. and Checchi, F.; 2018. Decision-making in humanitarian crises: politics, and not only evidence, is the problem. Epidemiol Prev. 2018; 42(3-4):214-225. Inglés. doi: 10.19191/EP18.3-4.P214.069. PMID: 30066523.

25
Checchi F, Roberts L. Interpreting and using mortality data in humanitarian emergencies. Londres Overseas Development Initiative, 2005.

26
Prudhon C, Spiegel PB. A review of methodology and analysis of nutrition and mortality surveys conducted in humanitarian emergencies from October 1993 to April 2004. Emerg Themes Epidemiol 2007; 4: 10 doi: 10.1186/1742-7622-4-10. PMID: 17543104; PMCID: PMC1906753.

27
Wise PH. The Epidemiologic Challenge to the Conduct of Just War: Confronting Indirect Civilian Casualties of War. Daedalus 2017; 146 (1): 139–154. doi: https://doi.org/10.1162/DAED_a_00428.

Count,[28] tiende a subestimar las muertes, ya que se basan en datos de morgues o de periódicos que se centran en grandes acontecimientos y no son inmunes a sesgos culturales y políticos.[29] Por lo tanto, puede alegarse que los niveles de mortalidad por sí solos no pueden ser un criterio suficiente para juzgar la gravedad de una crisis y orientar la asignación de la ayuda, como ha puesto de manifiesto la comparación de Bucha y Moura.

4
CONCLUSIÓN

En situaciones de alta inseguridad, las personas huyen para buscar protección. A mediados de 2022, los refugiados y refugiadas ucranianas superaban los cinco millones,[30] alrededor del 11 % de la población de Ucrania, mientras que el número de desplazadas y desplazados internas se situaba en 6,3 millones. En todo el mundo, ACNUR estimó que, a finales de 2022, 103 millones de personas fueron desplazadas por la fuerza, más del 1 % de la población mundial.[31,32]

Se han negado los mismos derechos a las víctimas de otras crisis humanitarias

Antes de la crisis de Ucrania, casi el 65 % de las personas refugiadas procedían de cinco países: Afganistán, República Democrática del Congo, Myanmar, Sudán del Sur y Siria. Siria, con 6,7 millones, era el país de origen que generaba el mayor número de personas refugiadas.

A los refugiados y refugiadas ucranianas, que son las personas más afectadas por este conflicto, se les ha concedido acceso temporal y protección en los países europeos y se benefician de la generosidad de los Gobiernos y la ciudadanía. **Sin embargo, se han negado los mismos derechos a las víctimas de otras crisis humanitarias,** que provienen de continentes distantes y pueden tener la piel más oscura. En 2015, más de un millón de personas de Siria, Afganistán y algunos países africanos cruzaron a Europa, buscando asilo por conflictos, violencia y pobreza.

La mayoría de ellas encontraron fronteras cerradas, deportación a sus países de origen o extradición a campos de personas desplazadas en Grecia o centros de detención

28
https://www.iraqbodycount.org.

29
Henderson SW, Olander WE, Roberts LF. Reporting Iraqi civilian fatalities in a time of war. Confl Health. 2009,doi: 10.1186/1752-1505-3-9. PMID: 19895676; PMCID: PMC2781000.

30
ACNUR Situación de las personas refugiadas en Ucrania. Disponible en: https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine (consultado el 26 de abril de 2022).

31
ACNUR. Buscador de datos de personas refugiadas. Disponible en: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/ (consultado el 26 de abril de 2022). ACNUR. Informe semestral de tendencias. Disponible en: https://www.acnur.org/informe-semestral-de-tendencias.html (consultado el 11 de noviembre de 2022)

32
Estas estadísticas no incluyen a alrededor de 4,9 millones de personas refugiadas palestinas, que residen en zonas de operaciones la UNRWA.

en Libia. Más recientemente, el controvertido acuerdo entre Reino Unido y Ruanda para reubicar a las personas solicitantes de asilo en África Oriental[33] ha sido descrito como «simplemente una deportación masiva».[34]

Como humanitarios y humanitarias, nuestro deber de cuidado hacia el pueblo de Ucrania no debe realizarse a expensas del apoyo y la protección adecuadas para las personas que sufren en otras crisis. Tenemos que abogar por que las decisiones de los donantes sobre la ayuda estén debidamente informadas por la escala y la gravedad de las crisis y no solo por consideraciones geopolíticas. Como afirmó Singer, «elegir no apoyar a las personas en crisis humanitarias que se encuentras lejos de nosotros/as es el equivalente moral de descuidar salvar a los niños y niñas que se ahogan porque preferimos no ensuciarnos los zapatos».

33
Beirens H, Davidoff-Gore S. The UK-Rwanda Agreement Represents Another Blow to Territorial Asylum. Migration Policy Institute, abril de 2022. Disponible en: https://www.migrationpolicy.org/news/uk-rwanda-asylum-agreement (consultado el 29 de abril de 2022).

34
The Lancet. Offshoring the asylum process: a dangerous move for health. The Lancet, 30 de abril de 2022. Disponible en: https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)00772-3/fulltext?dgcid=raven_jbs_etoc_email DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)00772-3 (consultado el 29 de abril de 2022)



CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2021-2022: DESPACIO Y ¿CON BUENA LETRA?

Alicia Daza Pérez, investigadora del IECAH, y **Francisco Rey Marcos,** codirector del IECAH

FOTO:

A principios de 2022, se deterioraron las condiciones de acogida de las personas que llegaban a Panamá cruzando el peligroso Tapón del Darién. En la foto, la Estación Migratoria de Lajas Blancas.

1
INTRODUCCIÓN

La complejidad de las situaciones a las que se enfrenta la acción humanitaria en la actualidad ha quedado claramente de manifiesto en los años 2021 y 2022 que analiza este informe. A los efectos de crisis preexistentes como la pandemia de la COVID-19 se añadió el agravamiento de la crisis en Afganistán con la vuelta al poder de los talibanes y, ya en el año 2022, la guerra de Ucrania. Las graves inundaciones en Pakistán, agudizadas según todas las fuentes, por el calentamiento global, se han sumado a este panorama de aumento de las necesidades humanitarias que la cooperación española (CE), junto a otras respuestas, debe abordar. En unos momentos en los que la crisis económica afecta cada vez a más sectores de la sociedad el mantenimiento de la financiación del desarrollo y la acción humanitaria (AH) se hace más complicado. Por ello, queremos destacar en esta introducción, y lo analizamos en otras partes del Informe en detalle, **el potencial solidario de la sociedad española, manifestado en la respuesta a la guerra en Ucrania,** que estamos convencidos que **podrá reorientarse y generalizarse en la actuación ante otras crisis.** En cualquier caso, en el artículo nos centraremos en el análisis del año 2021, último del que hay datos cerrados, haciendo, como es habitual algunas menciones al 2022.

En este contexto, **la acción humanitaria española se ha mantenido, aunque no ha recuperado las cifras de la década anterior.** Los procesos legislativos en marcha y el consenso alcanzado respecto a la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (en adelante la Ley) debería servir para abordar el futuro sobre bases más sólidas.

2
PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2021-2022

El año 2021, más allá de los debates y trabajo realizado en el marco de la aprobación de la nueva Ley, parece haber sido una **continuación del anterior,** respondiendo a los retos que había generado la pandemia de la COVID-19, a las crisis crónicas y recurrentes en las que la cooperación española suele centrar sus esfuerzos, analizadas más adelante en este capítulo, y dando respuesta a algunas emergencias súbitas, como ocurre cada año. En cualquier caso, han sido dos años de cierta estabilidad, con estrategias y políticas ya aprobadas previamente, con intentos, no del todo logrados, de mantenimiento de los fondos humanitarios y con una continuidad en la dirección política de nuestra cooperación y en la presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En el debate sobre la nueva Ley, tras la escasa y confusa alusión a las cuestiones humanitarias de los primeros borradores, las cosas se han ido reconduciendo. Una acción humanitaria basada en principios, que garantice la protección de las personas en las crisis, que otorgue unos fondos suficientes y de calidad, que cumpla con los compromisos internacionales que

España ha firmado, feminista y ecologista, son algunas de las propuestas que la sociedad civil exige a la ansiada nueva Ley de cooperación. Una Ley que lleva a sus espaldas un largo trayecto donde los tiempos se han dilatado más de lo deseado. **El proceso de aprobación está siendo seguido muy de cerca por las ONG, la Coordinadora de ONGD, y el subgrupo de acción humanitaria del Consejo de Cooperación.**[1] **Actores que han contribuido con múltiples aportaciones en los procesos de consulta abiertos a tal efecto.**

Tras diversos vaivenes en el camino, **el 14 de septiembre de 2022, el Proyecto de Ley pasó su primer trámite parlamentario.** A falta de unos meses para finalizar el proceso, que no debería extenderse más allá del mes de diciembre, el sector continúa mostrando el pulso suficiente para, con un seguimiento cotidiano, realizar aportes al proceso de reforma desde el conocimiento de las especificidades de lo humanitario. **El proceso de reforma no termina una vez que se apruebe la esperada Ley, sino que seguidamente se tendrá que continuar el camino iniciado trabajando en múltiples frentes,** como por ejemplo una reforma institucional, la aprobación o actualización de una nueva ley de subvenciones o la revisión del Estatuto de las Personas Cooperantes.

La AH española en 2021 se ha situado en 107,58 millones de euros

2.1. ¿Qué nos dicen las cifras?[2]

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española en 2021 ha ascendido a 3072,34 millones de euros, lo que supone un aumento del 18 % respecto al año anterior. Este incremento hace que, tras un año, el 2020, en que el aumento fue prácticamente imperceptible, se vuelva a la senda de crecimiento marcada por los años precedentes. Este dato supone que nuestro país ha destinado el **0,25 % del PIB a AOD,** cifra ligeramente superior a la de 2020 (0,23 %) pero, como ya resaltábamos en nuestro informe anterior, previsiblemente insuficiente para alcanzar el compromiso del 0,5 % en 2023. Para alcanzar dicho objetivo, se debería duplicar la AOD en dos años.

Ver figura 1

En lo que respecta a **la acción humanitaria, en el año 2021 esta se ha situado en 107,58 millones,** lo que ha supuesto un **incremento porcentual respecto a las cifras de 2020 de un 12,01 %.** Incremento que puede considerarse relevante, pero que es inferior al de 2020 (54,94 %).

El peso de la AH respecto a la AOD en 2021 se ha situado en el 3,5 %, siendo inferior a lo establecido en las recomendaciones a nivel internacional del 10 %, y a los propios compromisos del Gobierno en el Acuerdo de coalición de gobierno. Porcentaje

1 Es muy destacable que el Consejo de Cooperación, por vez primera aprobara un documento sobre Reforma del sistema de acción humanitaria en julio de 2021, elaborado por un grupo de trabajo *ad hoc* con participación de actores ajenos al Consejo. Puede consultarse en https://iecah.org/el-consejo-de-cooperacion-aprueba-un-documento-de-reforma-de-la-accion-humanitaria-en-el-que-participo-el-iecah/.

2 Los datos de este epígrafe han sido facilitados por la DGPOLDES y son preliminares (datos a fecha 28/7/22).

mínimo para la AH incorporado, también, en el texto del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Ver figura 2

En cuanto a los canales de distribución, la ayuda bilateral sigue suponiendo un mayor peso (57,57 %) que la ayuda multibilateral, habiéndose incrementado su peso relativo respecto al año anterior. Recordemos que, en cambio, el año 2020 supuso un incremento del peso relativo de la ayuda multibilateral fundamentado en el protagonismo dado a los organismos multilaterales en la respuesta a la pandemia de la COVID-19.

Ver figura 3

El 95,4 % de la AH se ha dirigido a ayuda de emergencia

Analizando los sectores del CAD a los que ha ido dirigida la ayuda, la prevención de desastres continúa suponiendo un porcentaje incomprensiblemente bajo (0,8 %) en un planeta en el que los riesgos a los que se enfrentan las personas, sus bienes y ecosistemas son cada vez mayores, donde el cambio climático está incrementando antiguos y generando nuevos patrones de riesgo, y donde los impactos de los desastres son cada vez más visibles. La ayuda a la reconstrucción y rehabilitación ha supuesto un 3,8 %. Y como es habitual, **la mayor parte de los fondos se ha dirigido a ayuda de emergencia, concretamente el 95,4 %** (102,61 millones de euros), porcentaje muy similar al de años previos. Dado el gran porcentaje destinado a ayuda de emergencia, nos ha parecido interesante desagregar estos datos: el 41,7 % de estos fondos han sido destinados a ayuda y servicios materiales de emergencia, el 13,1 % a servicios básicos de salud en emergencia y el 14,4 % a asistencia alimentaria de emergencia, mientras que el 7,4 % ha sido destinado a educación en emergencia y el 23,4 % a la coordinación de la ayuda y servicios de apoyo.

Si bien esta división puede ayudarnos a tener una visión global del destino de los fondos por sectores, analizando los proyectos ubicados en cada uno de ellos, observamos que su categorización puede no ser del todo clara.[3]

Ver figura 4

Respecto a la distribución por áreas geográficas, destacan **Oriente Medio** como **principal destinatario de la ayuda,** 22,62 millones de euros, seguido de África Subsahariana, donde se han destinado 17,80 millones de euros y América del Sur, con 15,20 millones de euros.

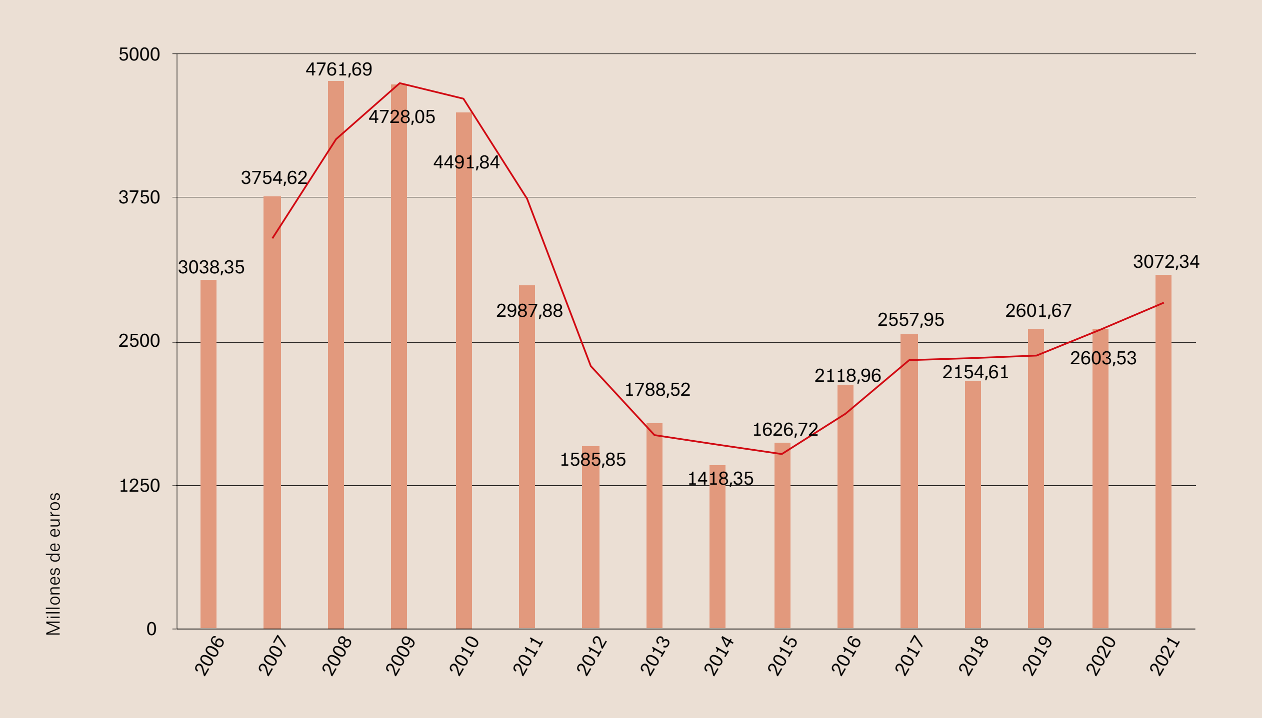
De los países a los que se ha destinado una mayor cantidad de fondos dentro de cada área geográfica de destino, encontramos algunas variaciones respecto al año anterior como un mayor peso de Palestina, Líbano, Etiopía, Argelia y Haití.

3
Como hemos puesto de manifiesto en anteriores informes, los sistemas de cómputo de la ayuda tienen algunas imprecisiones o ambigüedades a la hora de asignar los códigos para su adecuada contabilización.



Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

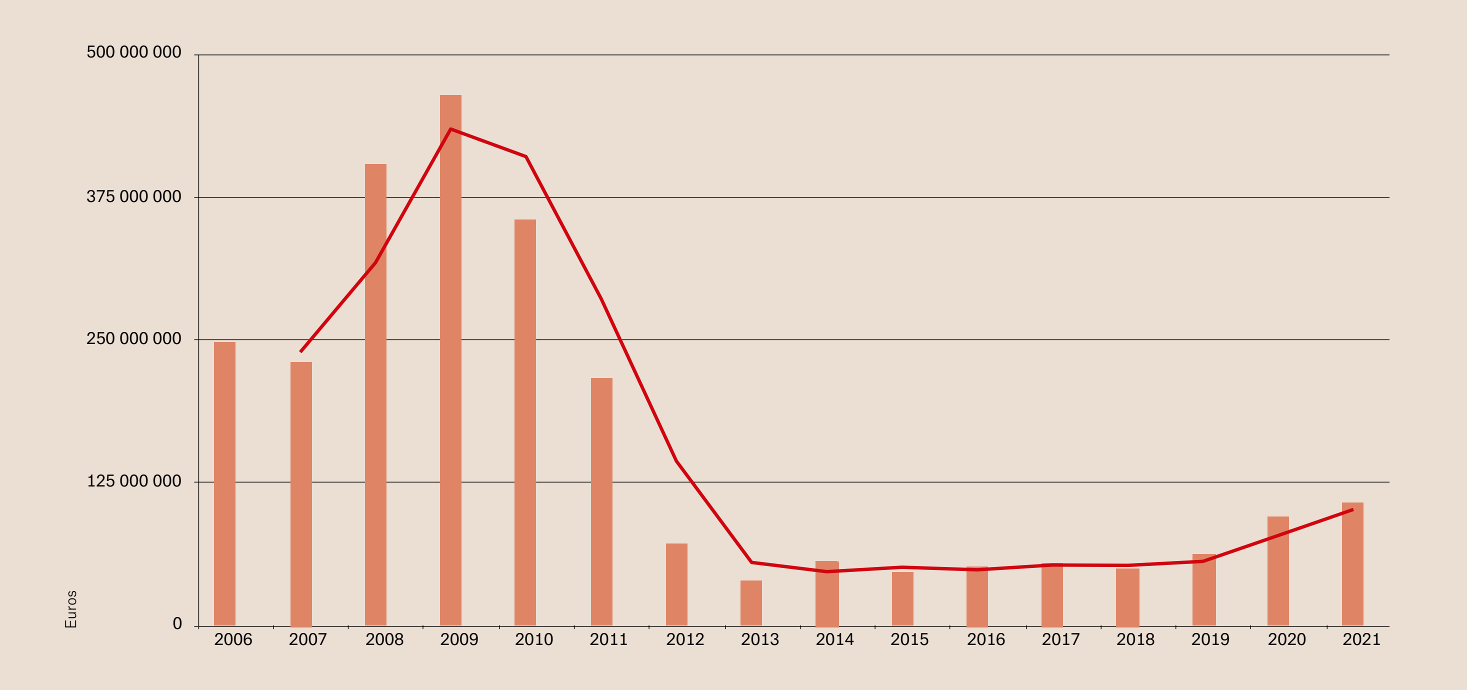
Evolución de la AOD neta española en 2006-2021





Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

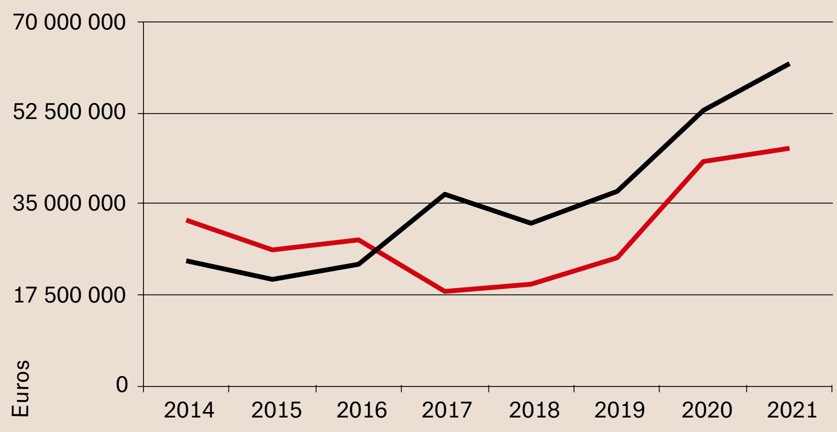
Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española en 2006-2021

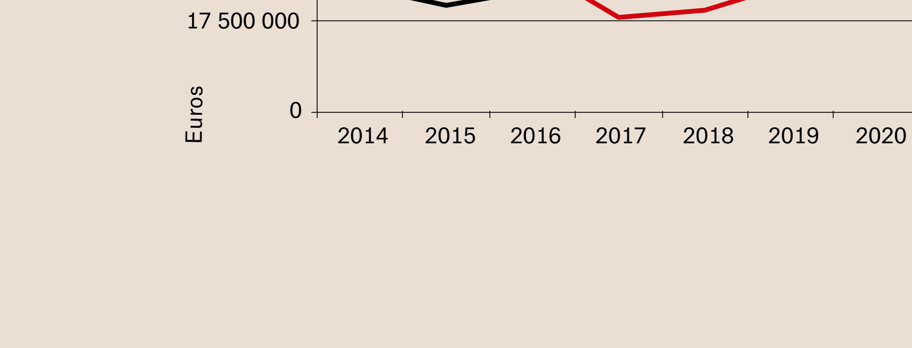




Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

AOD española destinada a AH por canales de distribución en 2014-2021

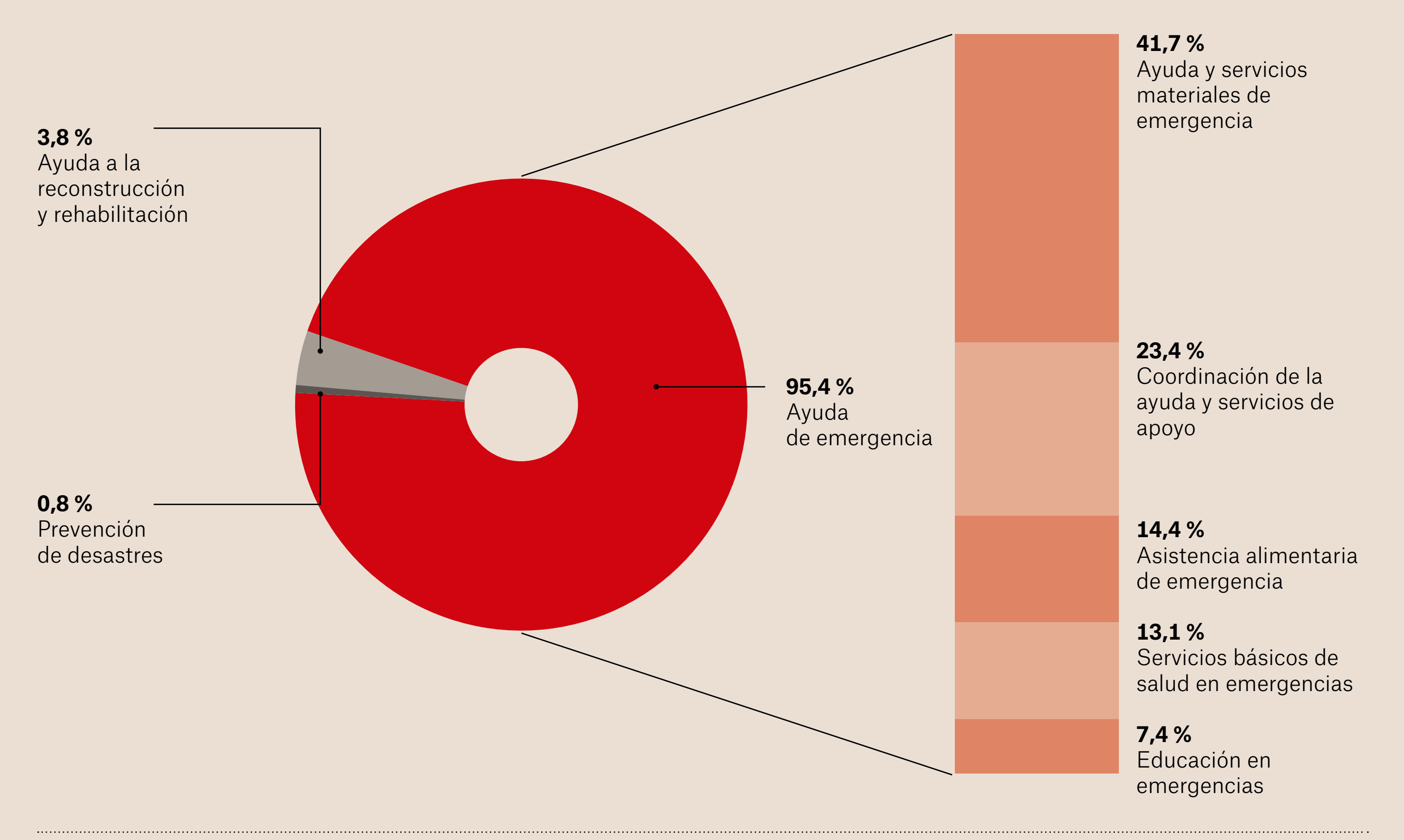




Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



AOD española destinada a AH por sectores CAD-CRS en 2021



En cada área geográfica, destacan como principales destinatarios de la ayuda los siguientes países:

- Oriente Medio (22,62 millones): Palestina, 11,52 millones (50,95 %), Siria, 5,73 millones (25,35 %) y Líbano, 4,17 millones (18,43 %).
- África Subsahariana (17,80 millones): Malí, 3,03 millones (17,03 %), Etiopía, 2,79 millones (15,67 %) y Níger, 2,75 millones (15,46 %).
- América del Sur (15,20 millones): Venezuela, 5,83 millones (38,34 %) y Colombia, 4,54 millones (29,85 %).
- Norte de África (9,96 millones): Población Saharaui, 7,08 millones (71,16 %) y Argelia, 2,36 millones (23,76 %).
- América del Norte, Central y Caribe (8,53 millones): Haití, 2,20 millones (17,88 %), Honduras, 2,19 millones (25,72 %) y Guatemala, 1,52 millones (17,88 %).
- Asia (6,26 millones): Afganistán, 3,59 millones (57,39 %) y Bangladesh, 1,28 millones (20,56 %).

Ver figura 5

La cooperación descentralizada ha supuesto el 23,85 % de la AH pública española

2.1.1. Distribución por organismos implicados: MAUC

Los fondos destinados a AH por parte de la Administración pública central española en 2021 han ascendido a 81,92 millones de euros, procediendo el total de los fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC). Este hecho es destacable ya que en los años en que llevamos realizando este informe, un porcentaje variable de los fondos procedían de otros Ministerios, por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (año 2020), o el Ministerio de Defensa (años 2019 y 2018).

Ver figura 6

2.1.2 Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y universidades

La cooperación descentralizada ha incrementado su aportación a la AH en 2021 respecto el año anterior alcanzando los **25,65 millones de euros**, lo que supone un **23,85 % del total de la AH pública española.**

Ver figura 7

Las comunidades autónomas han aportado 18,82 millones (18,42 % del total de la ayuda) **y las entidades locales 5,83 millones** (5,42 %). Si bien, en una tendencia de medio plazo, tanto las comunidades autónomas como las entidades locales, presentan incrementos y disminuciones en sus fondos, la tendencia desde 2018, especialmente en el caso de las comunidades autónomas, es positiva.

Tal y como ya ocurría en 2020, 3 comunidades autónomas suponen en 2021 más del 70 % de los fondos aportados por la cooperación autonómica: País Vasco, 8,82 millones (44,5 % de la AH autonómica total), Valencia, 2,812 millones (14,19 %) y Cataluña 2,81 millones (14,18 %).

Igualmente, tres son las entidades locales que aglutinan prácticamente el 70 % del total de los fondos destinados a AH desde este tipo de actor: EE. LL. del País Vasco 1,36 millones (23,34 % de la AH local total), EE. LL. de Canarias y de Cataluña, 1,35 millones (23,18 %) cada una y EE. LL. de Andalucía, 0,58 millones (13,45 %). Destaca, negativamente, el caso de Madrid, que ha pasado de aportar 1,32 millones en 2020 a 0,23 millones en 2021 y el de Canarias, que en cambio ha incrementado sus fondos respecto a 2020, pasando de 0,17 millones a 1,35 millones.

Las ONG gestionan el 51,01 % de la AH pública española

Estas cifras nos hacen ver que a pesar de que normalmente se trate a la cooperación descentralizada como un actor, en realidad son un conjunto de actores muy variado, con unas capacidades y orientaciones muy diferenciadas.

2.1.3. Vías de canalización

Dos tipos de actores gestionaron más del 93 % de la acción humanitaria española de 2021: las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil han canalizado 54,87 millones, lo que supone el 51,01 % **del total de la AH y los organismos multilaterales que han ejecutado 45,65 millones (42,43 %).**

En relación al compromiso de la **localización,** las ONG del país socio han percibido 3,04 millones de euros y las entidades públicas del país socio, 0,29 millones, cuya suma supone 3,33 millones, un **3,10 % del total de la ayuda.** Porcentaje similar al de años precedentes e incluso superior al 1 % de la media de los actores internacionales, analizado en el capítulo 2, pero claramente por debajo del compromiso firmado en el *Grand Bargain* del 25 % que debería haberse cumplido en 2020.

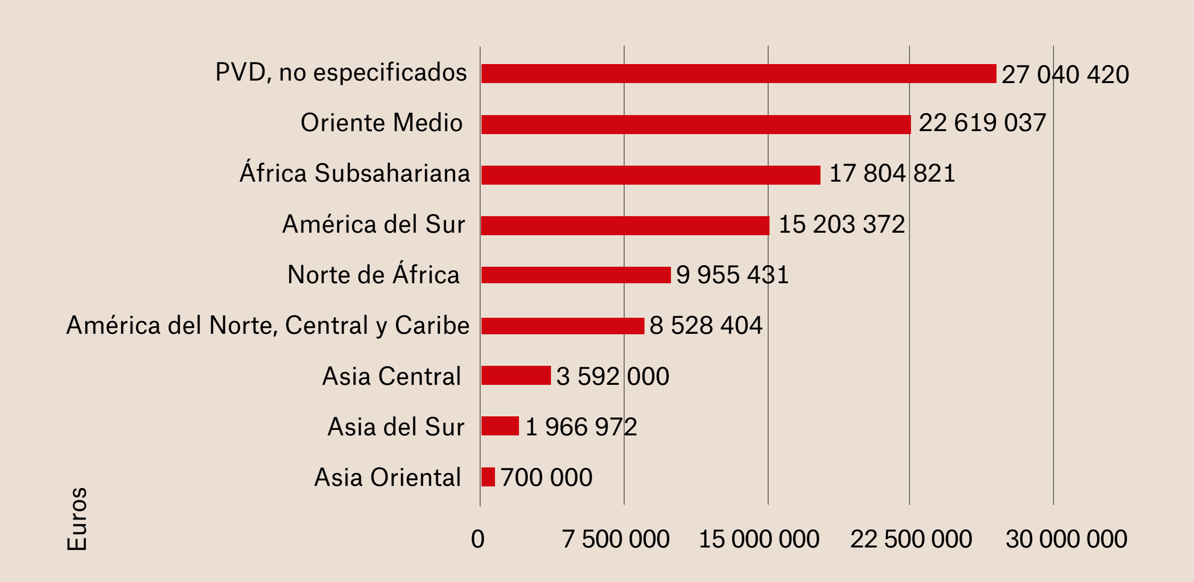
Si bien en un primer momento, y de manera puramente oportunista e instrumental, parecía que las limitaciones a la movilidad que supuso la pandemia de la COVID-19 iban a traer un incremento en la localización de la ayuda, mirando con algo más de perspectiva, vemos que esta posibilidad, no se ha consumado.

Ver figura 8

*f*5

AOD española destinada a AH por regiones en 2021

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

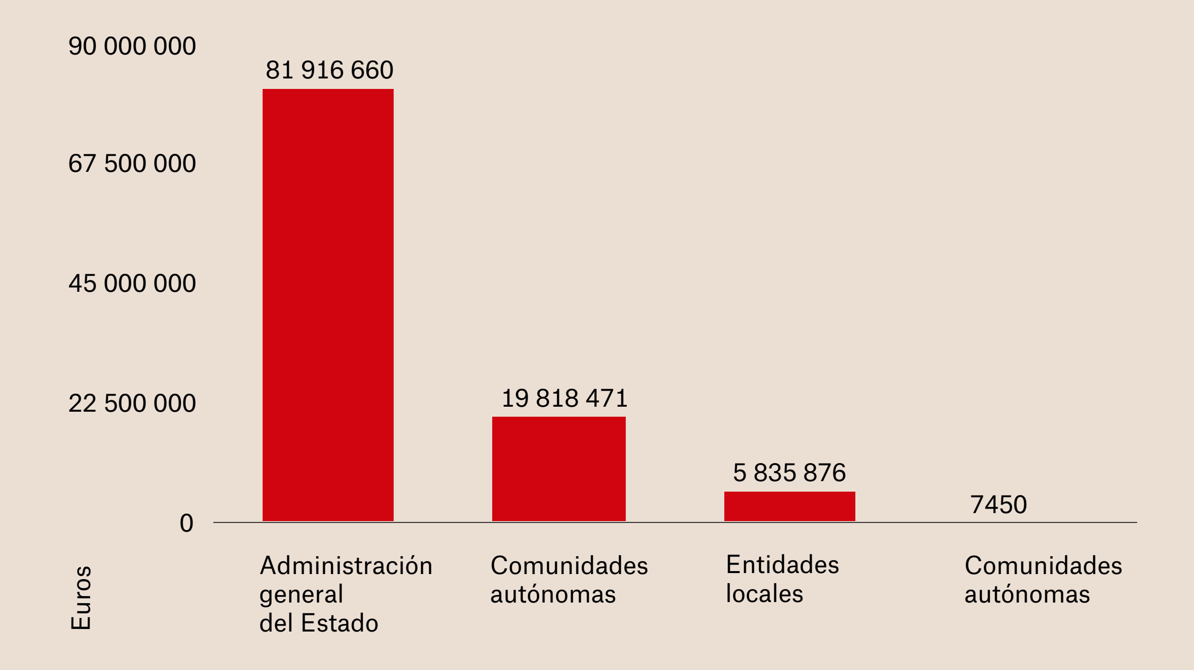




*f*6

Desembolsos destinados a AH por agentes en 2021

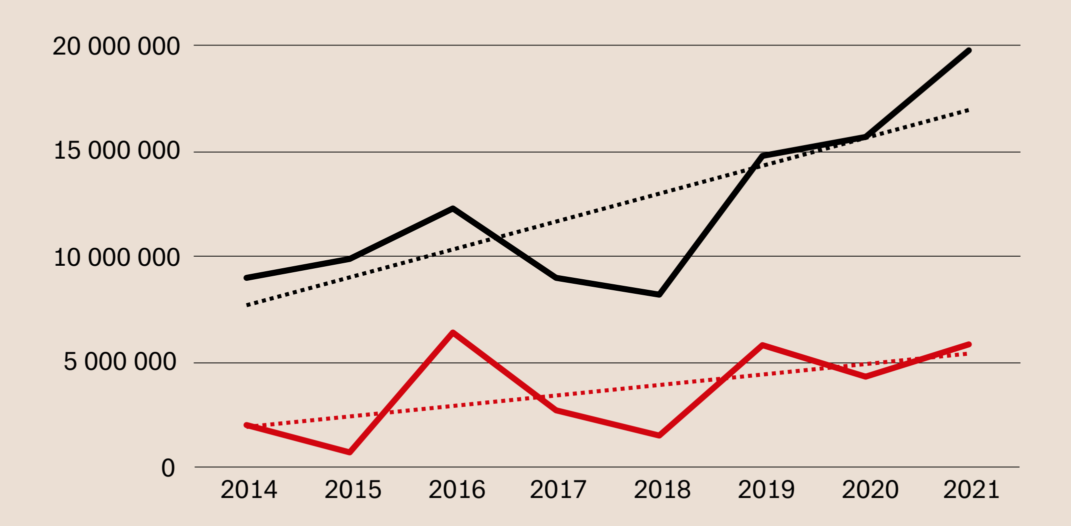
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Evolución de la AH de la cooperación descentralizada en 2014-2021

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

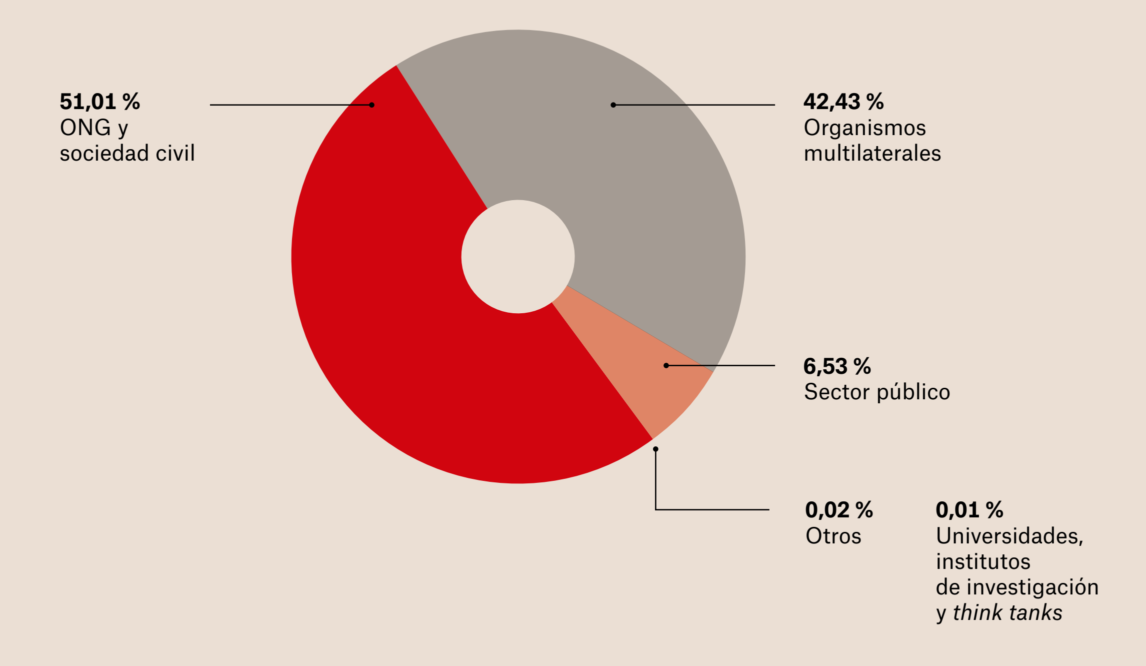


— Comunidades autónomas
— Entidades locales



Desembolsos destinados a AH: vías de canalización en 2021

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



En el seguimiento que hace DGPOLDES de la AOD española, incluida la AH, trata de adscribir los fondos en relación a su contribución a los diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como hemos expresado en algunas publicaciones anteriores somos bastante escépticas y nos parece bastante forzada esta inclusión dado el carácter de las contribuciones humanitarias.[4] Sería necesaria una mayor reflexión sobre el cómputo de la ayuda tal como hemos citado más arriba. En cualquier caso, según DGPOLDES los datos serían como aparecen en la figura 9.

Ver figura 9

3
LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2021-2022

La AECID ha gestionado un presupuesto humanitario de 65,66 millones de euros, el 91,41 % gestionado por la OAH

3.1. Introducción

En este capítulo, como venimos haciendo otros años, dedicamos un espacio al análisis de la acción humanitaria llevada a cabo desde la AECID, especialmente, a su principal órgano gestor, la Oficina de Acción Humanitaria (OAH). Los datos incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH y pueden presentar algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que son provisionales.

Los fondos de AH de la **AECID han ascendido a 65 663 496 euros, lo que supone un descenso del 12,4 % respecto el año anterior.** De estos fondos, el 91,41 % ha sido ejecutado por la OAH, mientras que el restante 8,59 % ha sido gestionado por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, fundamentalmente a través de convenios y convocatorias de ONG.

3.2. La AECID en cifras

En el año 2021, la AECID ha gestionado un presupuesto humanitario de 65,66 millones, de los cuales la OAH ha gestionado 60,02 millones (91,41 %). El resto de los fondos han sido administrados por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera (5,64 millones). Estos datos suponen una disminución del 17,15 %. Esta disminución es importante, si bien nos gustaría hacer dos matizaciones. Por una parte, la disminución en los fondos es más visible dado que el año anterior se produjo un incremento del 89,6 %, si tenemos en cuenta una línea temporal desde el 2016, la tendencia general es positiva. Por otra parte, **si queremos cumplir con los compromisos asumidos, el porcentaje de incremento del año 2020 debería mantenerse en el tiempo y no ser la excepción.**

Ver figura 10

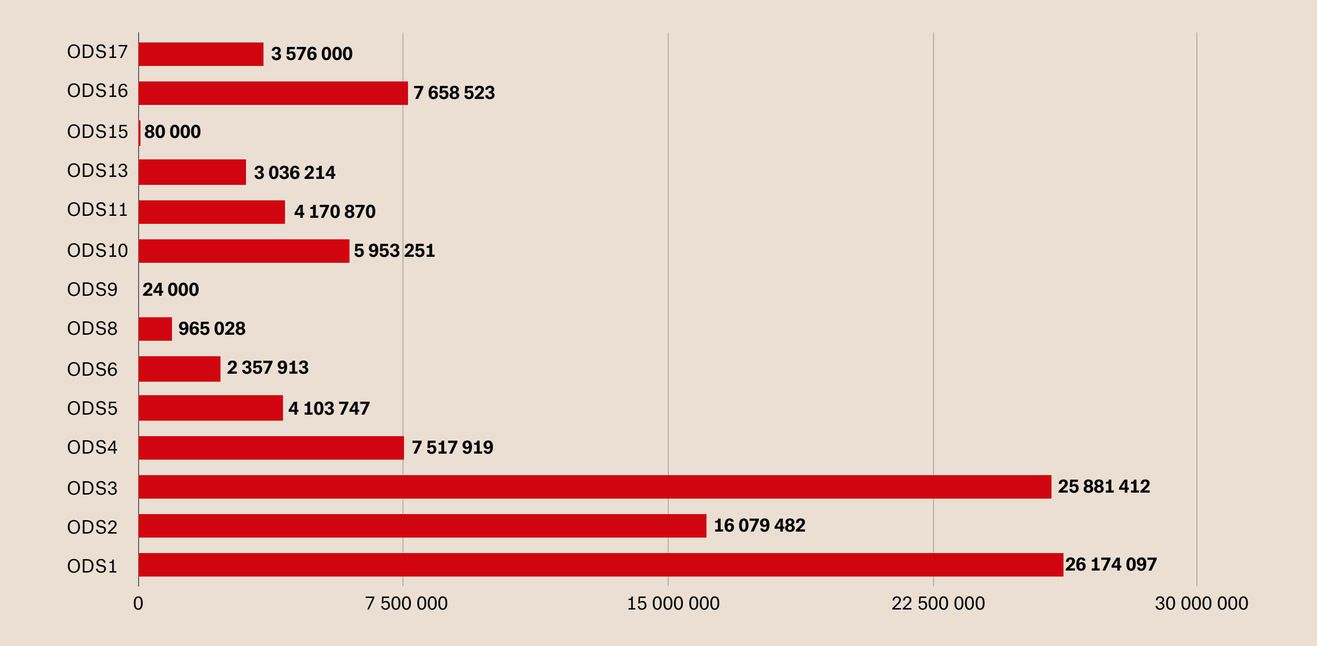
4
Puede verse, Santander et al. (2019) La Agenda 2030 de desarrollo sostenible y la acción humanitaria. https://iecah.org/la-agenda-2030-de-desarrollo-sostenible-y-la-accion-humanitaria/.



Distribución de la AH española según el ODS priorizado en 2021

ODS1: Fin de la pobreza
ODS2: Hambre cero
ODS3: Salud y bienestar
ODS4: Educación de calidad
ODS5: Igualdad de género
ODS6: Agua limpia y saneamiento
ODS8: Trabajo decente y crecimiento wconómico
ODS9: Industria, innovación e infraestructura
ODS10: Reducción de las desigualdades
ODS11: Ciudades y comunidades sostenibles
ODS13: Acción por el clima
ODS15: Vida de ecosistemas terrestres
ODS16: Paz, justicia e instituciones sólidas
ODS17: Alianzas para lograr los objetivos

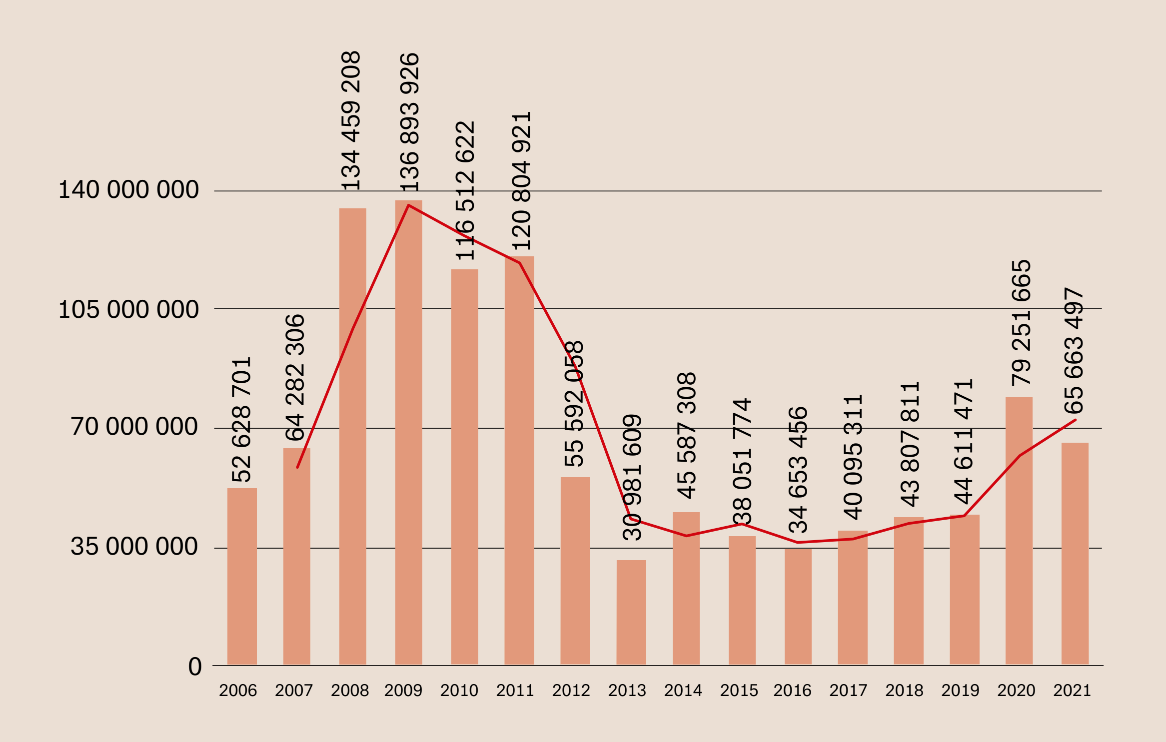

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Evolución provisional del presupuesto humanitario anual gestionado por la AECID en 2006-2021

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



3.2.1. Distribución de los fondos de la OAH

Los fondos de la OAH se distribuyen entre diferentes tipos de respuestas:

Actuación en «contextos humanitarios»

Durante el año 2021 continuaron vigentes los contextos priorizados (zonas o regiones en las que existen Estrategias de contexto como instrumentos de planificación) en 2020, y en 2022 se publicaron las del siguiente periodo bianual. En estas Estrategias se incorpora un resumen del contexto, las principales necesidades humanitarias y respuesta internacional, el posicionamiento que tomaba la OAH en cuanto a objetivos estratégicos, sectores de intervención y principales socios, así como una matriz con indicadores.

De manera excepcional, Afganistán fue incluido como contexto humanitario de actuación programable, destinándose al mismo 7,3 millones, 3,3 millones procedentes de la OAH y 4 millones del MAUC.

De manera excepcional, Afganistán fue incluido como contexto humanitario de actuación programable, con 7,3 millones de euros

Cuadro 1
Contextos humanitarios, OAH

Contextos humanitarios prioritarios	Fondos AH de la AECID ejecutados en 2021
Crisis regional de Siria[5]	7 472 153,92 euros
América Latina y Caribe[6]	17 940 997,01 euros
Sahel y lago Chad[7]	5 640 000 euros

5
Estrategia 2020-2021 Crisis Siria disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Crisis-Siria-02%202020-07-03.pdf y Estrategia 2022-2023 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/SiriaV5.pdf.

6
Estrategia humanitaria 2020-2021 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-America-Latina-y-Caribe%202020-07-03.pdf y Estrategia 2022-2023 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/America%20Latina%20V5.pdf.

7
Estrategia 2020-2021 Sahel y lago Chad disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Sahel-Lago-Chad-ENG_final.pdf y Estrategia 2022-2023 Sahel disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/El%20Sahel%20V5.pdf.

Campamentos de personas refugiadas saharauis[8]	7 613 888 euros
Palestina[9]	3 454 680 euros
Afganistán	3 300 000 euros

En 2021, la OAH ha ejecutado 6,47 millones de euros para responder a emergencias súbitas

Fondos destinados a emergencias súbitas

La OAH ha ejecutado en 2021 la cantidad de **6,47 millones de euros para responder a emergencias,** de los cuales 1,67 millones se han gestionado a través de la activación de convenios, 1,45 millones a llamamientos de la FICR y 3,35 millones a intervenciones directas de emergencias.

En 2021 la AECID puso en marcha el **Fondo Humanitario de Recuperación Temprana,** a través del cual se financiaron proyectos por un valor de 5 millones de euros.

Operaciones directas

La OAH ha llevado a cabo **doce operaciones directas por valor de 3,35 millones de euros,** diez de ellas en el marco de la respuesta a la pandemia de la COVID-19 (2,73 millones de euros), a lo que habría que sumar r el valor de los insumos médicos aportados por el Ministerio de Sanidad, con un valor de 4,12 millones de euros.

Las dos operaciones directas no relacionadas con la COVID-19, fueron la relacionada con la explosión del polvorín militar en Guinea Ecuatorial, que implicó el despliegue de parte del equipo del Hospital START y la segunda, a causa del terremoto en Haití.

Otros contextos

La OAH ha estado también presente en contextos como, Etiopía, Mozambique, RDC, India, Nepal, Túnez, Bangladesh Burundi y Sudán del Sur.

8
Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Refugiados-Saharauis-ENG_final.pdf.

9
Estrategia 2020-2021 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Palestina%202020-07-03.pdf y Estrategia 2022-2023 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Palestina%20V5.pdf.

3.2.2. Canalización y distribución de fondos

Las agencias de Naciones Unidas han gestionado 29,7 millones (45,23 % de los fondos desembolsados en 2021), porcentaje muy relevante, pero algo inferior que el año anterior en el que se situó en el 50 %. El Movimiento de la Cruz y Media Luna Roja han ejecutado 12,22 millones (18,62 %), las ONG 17,22 millones (26,22 %) y alrededor de un 5 % ha sido gestionado directamente por la AECID.

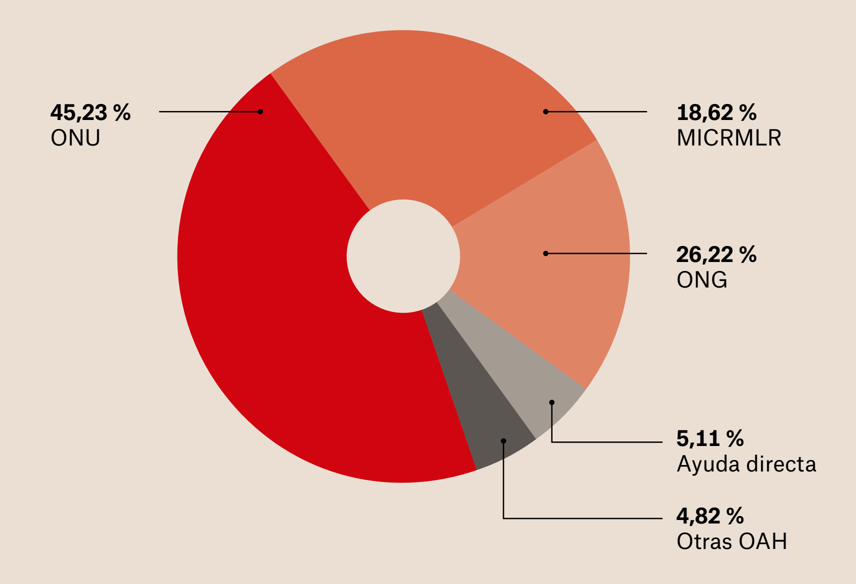
Ver figuras 11 y 12

Las agencias de Naciones Unidas han gestionado el 45,23 % de los fondos de AH públicos



Distribución del gasto de la AECID en AH por tipo de entidad financiada en 2021

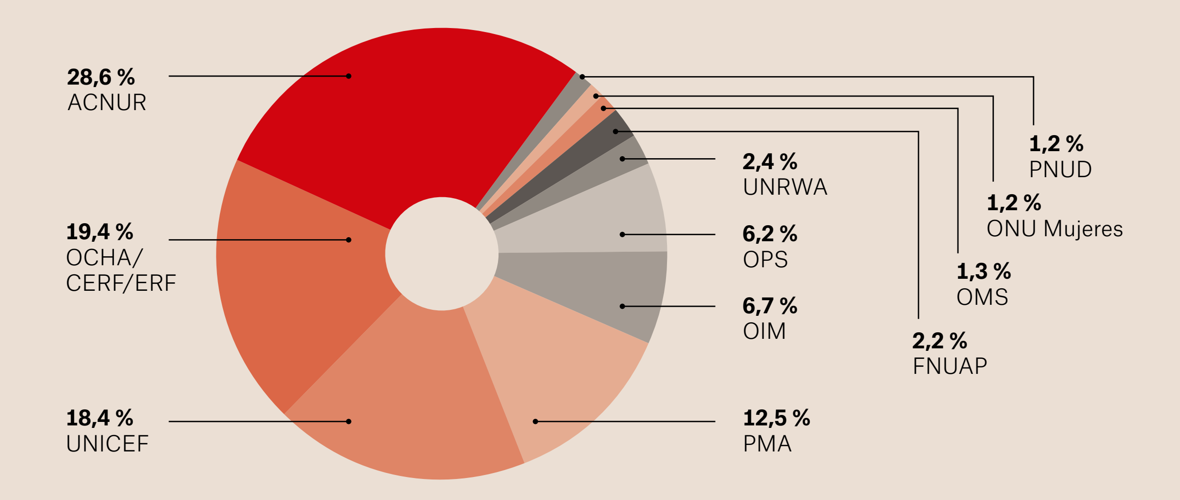
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





Contribuciones a organismos internacionales en 2021

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



En 2021 se han distribuido fondos entre un mayor número de organismos multilaterales que en años precedentes destacando la incorporación de actores como la Agencia de Naciones Unidas para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), que gestiona 700 000 euros (2,4 % de los fondos gestionados por OO. II.), ONU Mujeres con 350 000 euros (1,2 %) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 350 028 euros (1,2 %) y la no asignación de fondos a la Oficina de Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNDRR).

Entre los OO. II. a los que se han destinado una mayor cantidad de recursos resaltan: ACNUR con 8,5 millones (28,6 %), OCHA/CERF/ERC con 5,75 millones (19,4 %) y UNICEF con 5,45 millones (18,4 %).

En lo que respecta a las ONG españolas, el monto de la convocatoria de acciones humanitarias aumentó pasando a 11 millones. En 2020 esta convocatoria fue de 10 millones y en 2019 de 4,5 millones.

En cuanto a los convenios de emergencia con ONG, se produjeron las activaciones que figuran en el cuadro 2.

El monto de la convocatoria de acciones humanitarias aumentó a 11 millones de euros

Cuadro 2
Activaciones de convenios de emergencia en 2021

Etiopía	Médicos del Mundo	75 324 euros
	Cáritas	100 000 euros
Filipinas	Acción contra el Hambre	100 000 euros
	Cruz Roja Española	130 000 euros
Haití	Plan Internacional	251 667 euros
	Acción contra el Hambre	65 433 euros
	Cruz Roja Española	300 000 euros[10]
Mozambique	Médicos del Mundo	164 809 euros
	Cáritas	100 252 euros
Palestina	Acción contra el Hambre	142 527 euros
Ucrania	Cáritas	150 093 euros
Rep. Dem. del Congo	Médicos del Mundo	94 654 euros

10 Total correspondiente a dos activaciones.

3.3. La AECID más allá de las cifras

Presencia internacional

La AECID ha continuado sus esfuerzos por tener un espacio relevante en el marco internacional en materia humanitaria. En este sentido destacan las siguientes acciones:

— Formar parte de la troika del Grupo de apoyo de donantes (ODSG) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) hasta junio de 2021.
— Permanecer en el grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Fruto de este esfuerzo continuado, España tendrá la presidencia del Grupo de Donantes (DSG) en 2023.
— Continuar formando parte de la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Presencia nacional

Diversas acciones son destacables en el marco nacional:

La OAH ha colaborado con la DGONU del MAUC en la elaboración de la Estrategia Española de Diplomacia Humanitaria

— **La OAH ha colaborado con la DGONU del MAUC en la elaboración de la Estrategia Española de Diplomacia Humanitaria.** El proceso ha caminado muy lentamente con diversos borradores que han sido socializados con el sector humanitario y que, finalmente, han sido objeto de un Dictamen del Consejo de Cooperación.[11]
— Durante 2021 se ha prorrogado el **Convenio entre la cooperación descentralizada y la AECID** para la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria integrado por 11 CC. AA. y la AECID. Este fondo ha sido valorado positivamente en el examen de pares de 2022.[12] Este fondo ha sido dotado con 1,6 millones de euros, con los cuales se han apoyado las actuaciones que figuran en el cuadro 3.

11
Puede consultarse el Dictamen en https://www.consejocooperacion.es/el-consejo-de-cooperacion-dictamina-la-comunicacion-2022-y-la-estrategia-espanola-de-diplomacia-humanitaria-2022-2026/.

12
Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/85c6a9b3-es/1/4/1/index.html?itemId=/content/publication/85c6a9b3-es&_csp_=a6602fe0b79c6749f88b73a1c284c056&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

Cuadro 3
Países y entidades apoyadas mediante el Convenio entre la cooperación descentralizada y la AECID

País	Entidad
Tinduf	PMA
Venezuela	FNUAP
Palestina	CICR
Mozambique	Respuesta a llamamientos internacionales
Afganistán	FICR
Malí	ONU Mujeres

Se ha destinado a la educación en emergencia la cifra récord de 6,9 millones de euros

Temas de interés

— Género: el grueso de las actuaciones en materia humanitaria en género, ha estado orientado a la **prevención, protección y respuesta a la violencia de género.**
— **Educación en emergencia:** la OAH ha continuado mostrando su interés por esta temática, a la que ha destinado una cifra récord de 6,95 millones de euros. También coorganizó la IV Conferencia de Escuelas Seguras en Nigeria y en materia de fortalecimiento de capacidades organizó la a primera formación interna de la AECID sobre este sector, así como un seminario al que asistieron veinte Estados.
— Protección de la misión médica en conflictos armados: desde el IECAH, en colaboración con MSF y la AECID se organizó un seminario[13] sobre la Resolución 2286, cinco **años después de su aprobación.**
— Medio ambiente: tras varios años de trabajo, se publicó la ***Guía para integrar el medioambiente en la acción y las emergencias humanitarias,***[14] cuya presentación virtual se desarrolló ya en 2022.
— Recuperación temprana: en 2021 se puso en marcha el Fondo Humanitario de Recuperación Temprana en materia de servicios sociales básicos. En este sentido, se aportaron 6,19 millones de euros.

13
Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=lZiW1ebybdl.
14
Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Guia%20Medioambiente.pdf.

4
ALGUNAS NOTAS SOBRE LA RESPUESTA A LA GUERRA EN UCRANIA

En el año 2010, de modo irónico, titulamos nuestro informe *La acción humanitaria en 2009-2010: en esas estábamos cuando tembló Haití*. De un modo muy similar podríamos haber titulado el informe, en esta ocasión, con un «en esas estábamos cuando estalló Ucrania». Y es que en ambos casos es evidente que **crisis de esa magnitud, con esa escala de sufrimiento humano y, también, por qué no decirlo, con ese grado de cobertura mediática alteran los patrones de la respuesta humanitaria y se convierten en referentes que afectan al resto del sistema: para bien y para mal.** Generando respuestas de gran volumen y motivando la participación de todos los sectores sociales, pero estableciendo dobles raseros y centrándose en actuaciones episódicas, de gran visibilidad y de cuestionable calado en el medio y largo plazo.

La guerra en Ucrania, como fueron las guerras en los Balcanes en los primeros años 90, el genocidio de Ruanda en 1994, el Huracán Mitch en 1998, el tsunami en las costas asiáticas en 2004, o el terremoto de Haití en 2010, puede, como titula nuestro colega Jesús Núñez su artículo en esta publicación «nublarlo todo» e impedirnos ver la realidad de la acción humanitaria internacional y española.

Crisis de esa magnitud, alteran los patrones de la respuesta humanitaria y se convierten en referentes que afectan al resto del sistema

Según datos de la AECID, «España ha puesto en marcha un paquete de respuesta humanitaria multimodal, con envíos directos de ayuda, así como contribuciones voluntarias a organismos humanitarios, histórico en la Cooperación Española por valor de más de 37 millones de euros. Este paquete tiene por objeto **no solo la atención a la población en situación de necesidad en el territorio de Ucrania**, sino también en **países limítrofes y con apoyo también a las comunidades de acogida, como es el caso de Moldavia.** Estas muestras de solidaridad han sobrepasado los compromisos iniciales de España con las necesidades humanitarias de la población ucraniana. Si bien en un primer momento el compromiso fue de 31 millones, pronto se superó esta cifra y aún es posible que siga aumentando dado que la crisis aún está lejos de finalizar».[15]

Dentro de este paquete de 37 millones se incluyen:

— **Contribución a organismos internacionales:** centrado en aportaciones a distintos llamamientos internacionales de diversos organismos: ACNUR (8 millones de euros), CICR (5 millones) OCHA (5 millones), UNICEF (5 millones), FNUAP (2 millones) y la FICR (1,4 millones).
— **Envíos directos de ayuda** bajo el paraguas del Mecanismo Europeo de Protección Civil y cofinanciado por la DG-ECHO: a Ucrania a través de Polonia (1,3 millones de euros); Moldavia (130 000 euros) y República Eslovaca (89 000 euros).
— **Apoyo a ONGD españolas** por valor aproximado de 2,4 millones de euros. Cruz Roja Española, EDUCO, Acción contra el Hambre y Plan Internacional.

15 Basado en comunicaciones de la OAH y de la AECID en general.

— **Activación de convenios de emergencias** y participación de algún personal del Equipo START, Cáritas y Acción contra el Hambre.
— **Cooperación descentralizada,** con las CC. AA. o EE. LL., quienes también han apoyado la labor de las ONG en Ucrania con aportaciones de más de 3 170 000 de euros, dirigidos a entidades como la Cruz Roja Española, ACH o Farmamundi.

Por otra parte, más allá de estas cifras provisionales sobre la ayuda oficial, resulta evidente que la guerra en Ucrania ha desencadenado una respuesta ciudadana masiva, plasmada en una enorme cantidad de iniciativas de carácter muy diverso de las que aún no disponemos de datos fiables para analizar. Desde las organizaciones humanitarias y la propia OAH se ha tratado de canalizar mucha de estas muestras de solidaridad ciudadana, en algunos casos con escaso éxito.

5
BREVE BALANCE DE LA ACCIÓN HUMANITARIA PÚBLICA ESPAÑOLA EN 2021-2022

Despacio, muy despacio y con el tiempo como espada de Damocles. A escaso tiempo de la llegada de fin de año, la aprobación de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global no termina de ser una realidad. Tras casi 25 años de la aprobación de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que contiene referencias muy anticuadas a las cuestiones humanitarias, **la aprobación de una nueva Ley que recogiera los principales avances y compromisos en materia humanitaria se esperaba con gran impaciencia.** Tras un proceso largo, en el que múltiples actores han colaborado con el objetivo de aunar en un mismo documento las cuestiones de mayor relevancia, los tiempos parlamentarios parecen haber obligado a llegar a final de año con la incertidumbre de terminar el año estrenando nueva ley o tener que apurar un poco más la vigencia de la actual.

Durante este proceso, más allá de la reforma del sistema en sí, **el sector, tanto humanitario como de cooperación, ha sabido aprovechar el momento para abordar interesantes debates, generar grupos de trabajo, y en definitiva, aportar su apoyo para que el resultado sea un trabajo realizado de manera común, plural y segura. Solo falta la recta final.**

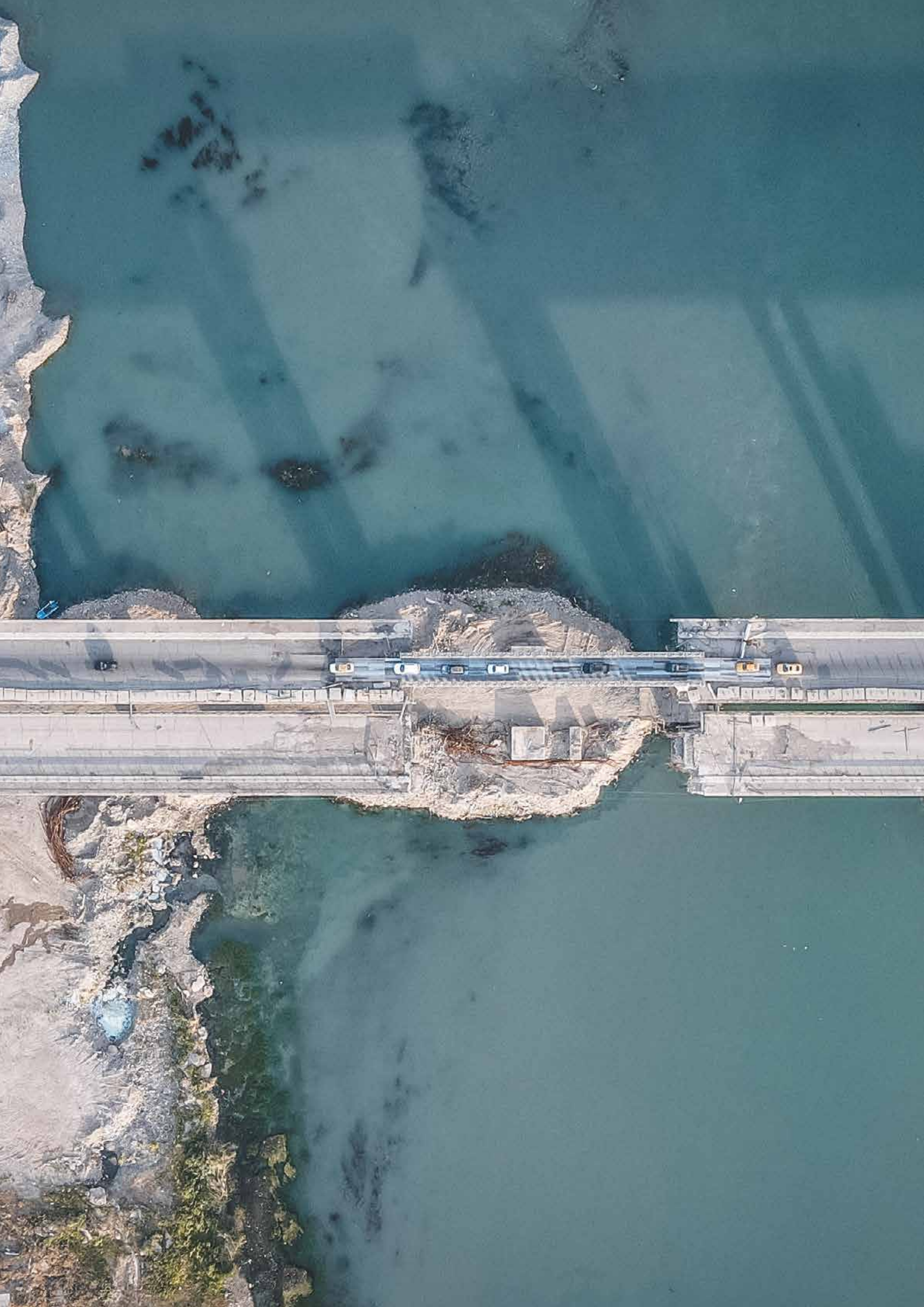
La acción humanitaria española, como la internacional, ha permanecido bastante estable lo que, en tiempo de enorme crecimiento de las necesidades humanitarias, no es buena noticia. El año 2022 está viviendo un agravamiento de la situación humanitaria mundial, con la guerra en Ucrania, las crisis en Etiopía o Yemen y las inundaciones en Pakistán, entre muchos ejemplos, y los datos que tenemos hasta ahora no muestran un crecimiento de fondos a la altura de las demandas. Solo la guerra en Ucrania ha supuesto un aumento relevante de fondos específicos.

FOTO:

Esta niña volvía a su tienda tras ser atendida por una clínica móvil de MSF en el campo para personas desplazadas de Al Sueida, en Yemen.

© HESHAM AL HILALI





CAPÍTULO



LA UTILIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LOS CONFLICTOS ACTUALES: ALGUNAS REFLEXIONES DESDE LA PRÁCTICA

Francisco Rey Marcos,
codirector del IECAH

FOTO:

Mientras duren las obras de reconstrucción, cruzar el que antaño fuera el mayor puente de Mosul supone una gran pérdida de tiempo para los habitantes de la ciudad iraquí.

«El derecho humanitario es un derecho que se invoca y se defiende a través de la acción. No pertenece ni a los juristas, ni a los especialistas, sino que debe ser conocido y defendido por el mayor número de personas».

Françoise Bouchet-Saulnier,
Diccionario práctico de derecho humanitario

1 INTRODUCCIÓN

Las numerosas situaciones de conflictividad violenta y conflicto armado que vive nuestro mundo, con la guerra en Ucrania como exponente más dramático en el último tiempo, han vuelto a poner sobre el tapete el debate sobre la utilidad de los mecanismos de protección de las víctimas y de las personas afectadas por los conflictos armados y, en general, sobre el derecho internacional aplicable a estas situaciones y muy particularmente el derecho internacional humanitario (DIH). **La evidencia de graves violaciones del DIH por parte, especialmente, de las Fuerzas Armadas rusas y también por las de Ucrania en la guerra, han hecho poner en marcha algunos de los mecanismos de investigación, control y sanción previstos en el derecho internacional con la Corte Penal Internacional (CPI) a la cabeza, y otros *ad hoc*** como la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Ucrania auspiciada por la ONU, que ha documentado ejecuciones extrajudiciales, torturas y violaciones cometidas por las fuerzas rusas. Crímenes de guerra tipificados en el DIH y dentro de las competencias de la CPI.

Es evidente que, en este contexto, la obtención de evidencias y pruebas de los presuntos crímenes de guerra cometidos se convierte en una tarea fundamental para que los juicios de las atrocidades sean celebrados en el futuro con rigor y transparencia y sus veredictos no dejen dudas o ambigüedades. Y eso requiere cuantiosos fondos para la indagación y el esclarecimiento de los hechos, y suficiente tiempo para la investigación.[1] Y esto vale en el caso de la guerra en Ucrania y en el resto de los conflictos armados que sufre nuestro mundo.

En cualquier caso, y en espera de que las diversas investigaciones puestas en marcha en Ucrania comiencen a dar resultados y, como ha dicho Amnistía Internacional, exigiendo que «todos los juicios en curso y que se celebren en el futuro sobre presuntos crímenes de guerra deban respetar las normas sobre juicios justos»,[2] la visión generalizada que se transmite sobre la posible utilidad del DIH y el resto de normas jurídicas aplicables en casos

1
Rey Marcos, F. ¿A alguien le importa el derecho internacional humanitario? (2021). https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2022-03-05/a-alguien-le-importa-el-derecho-internacional-humanitario.html.

2
Amnistía Internacional. Comunicado. Septiembre de 2022. Ucrania: Obtener pruebas de los presuntos crímenes de guerra es fundamental ahora que Ucrania está recuperando territorio ocupado por Rusia - Amnistía Internacional (amnesty.org).

de conflicto armado en la actualidad es que sirve de muy poco y que, en general, solo se puede utilizar una vez cometidas las atrocidades. Eso significa que solo sirve, en el mejor de los casos, *a posteriori*. Lo que, siendo cierto, es solo una parte de la realidad que se vive a diario en los escenarios de violencia. Porque el hecho innegable es que cada día, en numerosas situaciones, el DIH contribuye a salvar vidas y a mejorar la situación de las personas afectadas por la violencia y los conflictos armados. No solo, ni fundamentalmente por medio de iniciativas judiciales.

Por eso, como proponía el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) hace algún tiempo, es necesario cambiar la narrativa sobre el DIH poniendo el énfasis y comunicando las evidencias reales de utilidad de las normas humanitarias que sirvan para cambiar la percepción simplista del DIH y del resto de normas aplicables en los conflictos armados,[3] ya que es un derecho que se invoca y se defiende a través de la acción, tal como recogíamos en la cita de Françoise Bouchet-Saulnier con la que encabezamos el artículo. Y ese tipo de acciones cotidianas en el ámbito de la acción humanitaria, que tratan de mejorar la protección de las personas por medio del DIH, son por desgracia muy desconocidas o se minusvalora su importancia.

Es necesario cambiar la narrativa sobre el DIH poniendo el énfasis y comunicando las evidencias reales de utilidad de las normas humanitarias

En esa línea el presente artículo pretende, brevemente, dar una visión panorámica sobre algunas iniciativas en marcha para mejorar la protección de las personas afectadas por la violencia causada por los conflictos. Iniciativas que van más allá de los mecanismos convencionales previstos en los Convenios de Ginebra o los Protocolos Adicionales, y que están sirviendo para que numerosas agencias humanitarias sobre el terreno estén incorporando una mirada más amplia a la protección de las posibles víctimas, e incluso a las tareas preventivas y al papel que el DIH puede tener en este aspecto.[4] El artículo no pretende abordar el tema desde una perspectiva jurídica ortodoxa o académica, sino que trata de incorporar algunas reflexiones de nuestra propia práctica en la materia. En los últimos cinco años he formado parte de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE) y podido comprobar, con tristeza, las limitaciones de algunos de los mecanismos convencionales en esta materia. Desde el IECAH hemos participado, también, en numerosas actividades de protección humanitaria y de derechos sobre el terreno o en la formación de agencias humanitarias en este tema y comprobado, también, el potencial que supone, con todas sus limitaciones también, el hecho de que la centralidad de la protección sea reconocida como pilar imprescindible de una acción humanitaria de calidad. Hemos seguido, asimismo, los avances en materia de negociación humanitaria con actores armados no estatales, así como los planteamientos de la llamada diplomacia humanitaria o las iniciativas de «derecho blando» a través de Resoluciones de diversos organismos de Naciones

3
ICRC. Changing the narrative on IHL. Actas de la Conferencia (2017). https://www.icrc.org/en/document/changing-narrative-ihl.

4
Sobre el carácter preventivo que puede y debe tener el DIH puede verse Rey Marcos, F. (2019) De respuesta reactiva a acción preventiva: un reto para la acción humanitaria. https://iecah.org/de-respuesta-reactiva-a-accion-preventiva-un-reto-para-la-accion-humanitaria/ en «Derecho Internacional y prevención de conflictos». Monserrat Abad Castelos y Carmen Martinez Capdevila (dirs). Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y AEPDIRI (Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Unidas y hemos participado en alguna de ellas. Parece claro que, por diversos motivos, y fundamentalmente por la falta de resultados de los instrumentos convencionales del DIH, se están explorando alternativas que, aunque a veces buscan atajos, puentes, desvíos, pasarelas… para mejorar la protección, se convierten en otras ocasiones en callejones sin salida. El artículo tiene, no lo niego, una cierta dimensión testimonial y autocrítica tras varias décadas de trabajo en el ámbito humanitario.

2
EL «SISTEMA DE EFICACIA» DEL DIH

Lo que debe abordar el DIH es la brecha de credibilidad: lo que la gente ve son principalmente violaciones

Entre los juristas españoles/as y muy especialmente en aquellos/as vinculados con el Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario (CEDIH) de la Cruz Roja Española **se ha ido acuñando la utilización de la expresión «sistema de eficacia» para referirse al conjunto de mecanismos de aplicación del DIH, ya tengan un carácter más vinculado con la prevención de las violaciones, con el control del cumplimiento o con la represión de las violaciones.**[5] Es evidente que por su propio carácter los mecanismos de aplicación del derecho internacional, y dentro de ellos los del DIH, distan mucho de tener la eficiencia y eficacia que caracteriza al derecho interno. Y el DIH vive en estos momentos la paradójica situación de contar, como nunca en la historia, con un desarrollo normativo enorme, pero con unas tasas de eficacia bastante pobres. Como dice la responsable de asuntos jurídicos del CICR, Helen Durham, «el marco legal nunca ha sido más fuerte de lo que es hoy; tenemos más tratados, casos y jurisprudencia, y un alto entendimiento en el público; lo que debe abordarse es la brecha de credibilidad: lo que la gente ve son principalmente violaciones».

De los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales se deriva un sistema de eficacia para el cumplimiento de las normas del DIH, aplicación que se refuerza por la tipificación de los crímenes de guerra en los ordenamientos penales estatales y por la existencia de Tribunales Penales Internacionales *ad hoc*, en particular la CPI. Pero más allá de los mecanismos de sanción y represión este sistema incluiría, entre otras medidas, la incorporación de los Estados al conjunto de los convenios internacionales reguladores de los conflictos armados, el respeto de las normas consuetudinarias, el impulso a los sistemas de aplicación interna del DIH, los mecanismos de investigación o encuesta, o la difusión de las normas humanitarias entre las Fuerzas Armadas y en la sociedad en general. Cuestiones que, pese a algunos avances y a las propuestas de organismos como el CICR, distan mucho de haberse consolidado. Las normas humanitarias se incumplen con frecuencia e impunidad en los conflictos armados actuales.
La falta de cumplimiento de sus normas es, sin lugar a dudas, el problema más grave al que se enfrenta el DIH. Entre las razones

5
Puede verse Pérez Gonzalez, M. (2017) El sistema de eficacia del derecho internacional humanitario: Necesidad de su fortalecimiento, en Rodríguez Villasante, J.L. coordinador, Derecho internacional humanitario. Tercera edición. Tirant lo Blanch. Valencia. También en línea y con el enfoque del CEDIH, Cáceres Brun. J. El sistema de eficacia del DIH, en https://www.academia.edu/2044814/El_sistema_de_eficacia_del_DIH.

que se esgrimen clásicamente para explicar dichas violaciones deben apuntarse el stress, la violencia y la ruptura del régimen social y jurídico internacional, característicos en todo conflicto armado, así como el desconocimiento y la no aceptación de sus normas, los casos de falta de disciplina y organización y de obediencia ciega y, naturalmente, la impunidad.[6]

En cualquier caso, existe un gran acuerdo entre juristas y personal humanitario respecto a que, aunque como cualquier disciplina humana el DIH pudiera actualizarse o adaptarse a las nuevas tipologías de conflicto y violencia, no se trata de una cuestión de normas inexistentes o inadecuadas sino de la falta de voluntad para cumplirlas. **A esta constatación ya clásica se ha añadido en las últimas décadas el retroceso en materia de derechos humanos y cumplimiento del DIH al hilo de la mal llamada «guerra global contra el terror» y, en general, de las medidas antiterroristas emprendidas por algunos Estados.** Y, como decíamos al inicio, ha sido este contexto internacional de retrocesos en materia de derechos por parte de algunos Estados que ha puesto de manifiesto la ineficacia de algunos de los mecanismos previstos en el DIH, el que ha impulsado algunas de las iniciativas y mecanismos que analizaremos a continuación.

No se trata de una cuestión de normas inexistentes o inadecuadas, sino de la falta de voluntad para cumplirlas

3
ALGUNOS MECANISMOS CONVENCIONALES

Pese a que desde los orígenes del DIH se preveían e incluían en los Convenios de Ginebra y posteriormente en sus Protocolos Adicionales algunas disposiciones sobre mecanismos de verificación de su cumplimiento, la realidad muestra que los actualmente existentes no están siendo utilizados. Algunos de ellos, como el caso de las llamadas Potencias protectoras previsto en los artículos comunes 8 y 9 de los Convenios de Ginebra de 1949 y en el artículo 5 del Protocolo I de 1977, apenas se han aplicado en algún caso. Un estudio realizado por el CICR para los Estados participantes en el denominado «Proceso intergubernamental para el fortalecimiento del respeto del DIH», que analiza tanto los instrumentos incluidos en el DIH como otros instrumentos internacionales o regionales, pone de manifiesto la debilidad de estos mecanismos y la falta de voluntad para aplicarlos.[7]

Por otro lado, el deber de los Estados de respetar y hacer cumplir el derecho, así como el deber de tipificar en sus legislaciones e incorporar acciones de educación, formación, promoción del DIH, tanto entre las Fuerzas Armadas como en otros ámbitos, tiene, en esencia, un carácter preventivo. La tarea realizada por el CICR, las Sociedades Nacionales del Cruz Roja y Media Luna Roja, otras ONG y algunos Ejércitos es destacada en la materia. En cualquier caso, estas actividades de enseñanza en las Fuerzas

---

6
Sassòli M. y. Bouvier, A.A. (2003) *Un droit dans la guerre?,* International Committee of the Red Cross, Ginebra, 2003, vol. I.

7
ICRC. *Strengthening Compliance with IHL*, 2015. https://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government.

Armadas, así como otras acciones previstas en el DIH, como la formación en la materia de los miembros de los componentes de grupos armados no estatales, tienen una eficacia compleja de demostrar.

3.1. La Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE): los límites de un mecanismo al que no se le deja actuar

Un caso singular de instrumento del sistema de eficacia del DIH, centrado en la investigación y verificación de hechos (*fact finding*) es la CIHE, ya que ha sido creada por un Tratado y tiene un carácter permanente. Para ayudar a asegurar la protección debida a las víctimas de los conflictos armados, el artículo 90 del Primer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra incorpora el establecimiento de una Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta. **La Comisión está dotada del poder de investigar denuncias de graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo Adicional I y, a través de los buenos oficios, ayudar a restaurar «una actitud de respeto» hacia ellos. La Comisión puede contribuir, por tanto, a través de varias actividades, a la implementación del DIH.** Ese es su espíritu y su objetivo fundacional.

La Comisión de Encuesta puede contribuir, con varias actividades de investigación y buenos oficios, a la implementación del DIH

En 1991, después de la aceptación de la competencia de la Comisión por veinte Estados parte del Protocolo Adicional I, estos Estados eligieron a los primeros quince miembros de la Comisión por un período de cinco años. Desde entonces se han efectuado elecciones cada cinco años. Al adoptar el artículo 90 del Protocolo Adicional I, los Estados ratifican la competencia de la Comisión y actualmente son unos 75 Estados los que han aceptado su jurisdicción.

Para este propósito, la Comisión ostenta las siguientes competencias:

(i) Investigar cualquier hecho alegado como grave violación definida en los Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional I, o cualquier otra violación seria de los Convenios o del Protocolo (artículo 90.c-i). Adicionalmente, la Comisión puede constituir una investigación en otras situaciones (artículo 90.2-d). En ese contexto, la Comisión ha establecido su voluntad de investigar las violaciones del DIH en general, y en particular las que se producen en conflictos armados no internacionales, siempre con el consentimiento de las partes involucradas.

(ii) Ejercer buenos oficios en orden a facilitar la restauración de una actitud de respeto a los Convenios y al Protocolo Adicional I (artículo 90.2-c-ii). Generalmente, esto significa que puede formular observaciones y sugerencias para promover el cumplimiento de los tratados por parte de las partes en conflicto. Esto puede ser adicional a su rol de investigación, según el artículo 90.2-c-i).

(iii) Contribuir, en general, a la mejor implementación del DIH.

Para el cumplimiento de sus competencias de investigación y buenos oficios, la Comisión necesita el consentimiento de los Estados concernidos. En el caso de aquellos Estados que han aceptado la competencia de la Comisión a través de la

correspondiente Declaración, este consentimiento se considera cumplido en relación con alegaciones hechas por cualquier otro Estado (artículo 90.2-a). Sin embargo, el artículo 90.2-d provee otra posibilidad en esos casos: incluso cuando una parte no ha aceptado la competencia de la Comisión, la Comisión puede actuar cuando cuenta con el consentimiento de todas las partes involucradas. Tal como explica el Comentario del CICR al respecto:

> «Esto significa que cualquier parte en un conflicto armado internacional, incluso si no es parte en el Protocolo, puede dirigirse a la Comisión alegando que se ha producido una grave quiebra o seria violación de los Convenios, lo que muestra la importancia de la creación de la Comisión».[8]

La Comisión es un órgano de investigación y no un tribunal u órgano judicial. No realiza juicios, sino que emite informes sobre los hechos investigados y formula recomendaciones a las partes. La Comisión no puede hacer públicos estos informes y recomendaciones, a menos que las partes en el conflicto lo soliciten (artículo 90.5-c).

La práctica de la CIHE ha sido bastante decepcionante y ha topado con la frecuente negativa de los Estados a permitir su actuación

La Comisión también ha expresado su disposición para realizar actividades adicionales - cuando sea apropiado en colaboración con otros organismos internacionales, en especial con la Organización de Naciones Unidas - con el propósito de asistir a las víctimas de los conflictos armados. Su disposición está basada en parte en los artículos 89 y 1.1 del Protocolo Adicional I y el artículo 1 común a los Convenios de 1949. En el último tiempo la Comisión también ha desarrollado el marco teórico de lo que podría ser el impulso de su trabajo en materia de buenos oficios.

Sin embargo, la práctica de la CIHE ha sido bastante decepcionante y ha topado con la frecuente negativa de los Estados a permitir su actuación. Uno de los casos más conocido fue el del bombardeo del hospital de Médicos Sin Fronteras (MSF) en Kunduz, Afganistán, en el año 2015. Tras los dramáticos efectos del ataque la organización recurrió a la CIHE que no pudo, pese a la voluntad de sus miembros, iniciar una investigación ante la negativa de los Estados, tanto Afganistán como Estados Unidos. Para la propia MSF, no obstante, «apelar a la CIHE puede parecer inútil, pero sirve para visibilizar los hechos».[9] El caso de Kunduz puso de manifiesto, una vez más, las limitaciones en el trabajo de la CIHE.

Como en el caso de Kunduz la CIHE, *motu proprio*, ha tratado de poner en marcha investigaciones y, en cumplimiento de lo previsto en el Protocolo I, contactado a los Estados implicados, aunque en la mayor parte de los casos sin obtener respuesta. Por vez primera, en mayo de 2017 la CIHE firmó un acuerdo con la OSCE para la investigación de un incidente ocurrido en Ucrania

---

8
CICR. Actualización de los Comentarios de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales. https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra (consultada el 30 de septiembre de 2017).

9
Ver Pozo, A. (2016) Cuando el derecho no protege: retos en relación con el bombardeo de hospitales. En Rey Marcos, Francisco (coord): La acción humanitaria en 2015- 2016: un modelo en crisis. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria. IECAH, Médicos Sin Fronteras, Madrid. http://iecah.org/index.php/informes/3146-informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2015-2016-un-modelo-en-crisis.

el 23 de abril de 2017 en Pryshyb (Luhansk) y que causó la muerte de un miembro del personal paramédico de la Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM). El hecho fue investigado por la CIHE y sus conclusiones publicadas en septiembre de 2017, lo que constituye un primer caso de puesta en marcha de la Comisión. Puede considerarse que esta misión fue un éxito y despertó expectativas sobre misiones futuras que, lamentablemente, no se han producido.

La CIHE como único organismo de investigación de violaciones del DIH creado por un Tratado tiene por ello algunas ventajas entre las que se encontraría su estabilidad, su carácter imparcial, la capacidad técnica de las personas elegidas para formar parte de ella, su énfasis en lo humanitario o su variada composición. Tiene, sin embargo, debilidades derivadas de su gran dependencia de la voluntad de los Estados para permitirle trabajar y de su falta de capacidad para poder actuar con autonomía. A esto hay que sumar el que algunos Estados, que dicen defender el DIH y la necesidad de misiones de investigación de hechos, no han aceptado su mandato. Casos como el de Francia, en el ámbito europeo, o Estados Unidos son representativos de esta contradictoria posición. La CIHE lleva a cabo habitualmente acciones para incidir en que más Estados, como los citados, acepten su competencia con escasos resultados. Resulta significativo, también, el hecho de que Rusia, que formaba parte de la CIHE desde los tiempos de la antigua Unión Soviética, abandonó la Comisión tras la única misión en Ucrania.

El éxito de la misión de la CIHE en Ucrania en 2017 despertó expectativas sobre misiones futuras que no se han producido

3.2. Las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja: una salida pragmática poco eficaz

El rol del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (MICRMLR) y en especial del CICR en relación a la eficacia del DIH es, evidentemente, muy relevante y algunos aspectos sobre su papel singular están incorporados en los Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales. No es objeto de este artículo profundizar en estos aspectos, que son por otra parte bien conocidos, sino analizar, cómo se ha puesto de manifiesto en la última década, los condicionantes, límites y la compleja relación entre el MICRMLR y los Estados firmantes de los Convenios de Ginebra en el órgano previsto para ello: las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja. Las Conferencias son el máximo órgano deliberante y decisorio del MICRMLR. Su peculiaridad es que forman parte de ellas, además de los componentes del Movimiento (CICR, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y todas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de cada país), los 196 Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949. **Cada cuatro años se convoca una sesión ordinaria y en ella se adoptan las Resoluciones que establecen la actuación del Movimiento en los cuatro años siguientes. Esta participación conjunta de los Estados y del MICRMLR le convierte en un mecanismo de impulso al cumplimiento o actualización del DIH muy relevante.**

En este contexto de reuniones periódicas con participación de los Estados, resulta muy significativo y elocuente el fracaso que tuvo el proceso de iniciativa suiza y del CICR sobre «Fortalecimiento del DIH», planteado en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a finales del año 2015. Proceso que había sido preparado cuidosamente

durante años. La iniciativa, como explicaba el director del Centro de Estudios del DIH de Cruz Roja Española (CEDIH) en la época, José Luis Rodríguez Villasante, participante en la Conferencia, pretendía, en resumen «ante las deficiencias en los mecanismos para garantizar la aplicación de las normas del DIH y proteger a las víctimas de los conflictos armados, se proponía (de forma compatible con unos principios rectores que garantizaban la neutralidad y la imparcialidad) la constitución de un foro institucional eficaz, voluntario y no politizado, denominado Reunión de Estados sobre el DIH, con objeto de que los Estados se pudieran reunir con regularidad con objeto de intercambiar opiniones sobre cuestiones relacionadas con el respeto al DIH, incorporando debates temáticos y la presentación de informes periódicos voluntarios. Se crearía una estructura básica, con una Presidencia, una Mesa y una Secretaría».[10] El mecanismo propuesto, que no fue aprobado, solo suponía un modesto paso adelante para mejorar la aplicación de las normas existentes, dado el carácter voluntario de las Reuniones de Estados y los informes periódicos estatales, pero ni siquiera esta moderada iniciativa logró el consenso de la Comunidad Internacional, por evidentes motivos políticos que han primado sobre las razones humanitarias. Las ventajas que la Reunión de Estados podría aportar al cumplimiento del DIH se concretarían en el establecimiento de un foro universal donde, de forma periódica, se pudiera analizar la respuesta estatal e internacional a los desafíos que los conflictos armados actuales presentan a la asistencia humanitaria a sus víctimas.

Fortalecer los mecanismos nacionales de implementación del DIH, idea presente en los Convenios de Ginebra, es necesario pero insuficiente

Tras el fracaso de la propuesta de resolución de Suiza y el CICR en la XXII Conferencia, el conjunto del MICRMLR parece haber comprendido la imposibilidad de llevar adelante propuestas de mejora del respeto del DIH a escala internacional y ha puesto el énfasis en los mecanismos nacionales. Así, la XXIII Conferencia, última hasta la fecha, realizada en el año 2019, aprobó la resolución «Acercar el DIH: hoja de ruta para una mejor implementación del derecho internacional humanitario a nivel nacional» a fin de reactivar los compromisos e impulsar las iniciativas de adopción de medidas de aplicación del DIH a nivel nacional para proteger mejor a las personas afectadas.[11] En este marco se ha elaborado también una Guía sobre la aplicación de la resolución destinada a los Estados y a las Sociedades Nacionales.

Evidentemente, la idea de fortalecer los mecanismos nacionales de implementación del DIH, que ya está presente en los Convenios de Ginebra, es necesaria pero no aborda los temas centrales más graves en la actualidad que tienen que ver, fundamentalmente, con la falta de respeto y la impunidad de las infracciones del DIH a escala internacional. Es, tal vez, una salida pragmática que supone el reconocimiento de un fracaso y de los límites de cualquier mecanismo de investigación, incluso de mero seguimiento e intercambio de información, en materia de DIH que incorpore a los Estados.

10
Puede verse la entrevista completa en https://iecah.org/entrevista-a-jose-luis-rodriguez-villasante-se-ha-perdido-una-oportunidad-para-mejorar-la-proteccion-de-las-victimas-de-la-guerra/.

11
Todos los materiales y Resoluciones de la XXXIII Conferencia pueden consultarse en https://rcrcconference.org/es/about/reporting/33ic-resolution-1-bringing-ihl-home/.

Tampoco el Consejo de Delegados, órgano que agrupa solo a los representantes del MICRMLR, celebrado en junio de 2022, en plena guerra en Ucrania, ha ido mucho más allá y simplemente en una Resolución encaminada a la preparación de la XXXIV Conferencia, a celebrar en el año 2023, manifiesta su alarma por la magnitud del sufrimiento humano provocado por los conflictos armados y hace un llamamiento genérico al respeto de una acción humanitaria neutral e imparcial.[12] Lo que no parece, desde luego, una posición muy comprometida.

4
OTRAS INICIATIVAS PARA MEJORAR EL RESPETO DEL DIH: ATAJOS, PUENTES, HUIDAS HACIA ADELANTE O CALLEJONES SIN SALIDA

La primera línea de defensa del derecho humanitario no está ante los tribunales, sino en las acciones concretas de AH

Ante la falta de eficacia de los mecanismos previstos en el DIH, es destacable la puesta en marcha de algunas iniciativas, con muy distinto enfoque y alcance, que están tratando de avanzar, aunque sea parcialmente, en la mejora de la protección de las personas afectadas por los conflictos armados. En el fondo de la mayor parte de ellas está el triste reconocimiento de la falta de voluntad de los Estados firmantes de los instrumentos jurídicos internacionales y especialmente de los compromisos suscritos en el DIH y la necesidad, por tanto, de buscar vías alternativas.

Citando otra vez a Bouchet-Saulnier, «a menudo se olvida que la primera línea de defensa del derecho humanitario no está ante los tribunales, sino en las acciones concretas de socorro humanitario. Las acciones de protección de las poblaciones en situación de urgencia vital no pueden ser satisfactorias teniendo en cuenta la demora de la justicia, pero deben tener su base en el derecho».[13] Las iniciativas que analizamos de modo panorámico a continuación parten, de algún modo, de esta fecunda idea.

4.1. La centralidad de la protección en la acción humanitaria: un avance por consolidar

El hecho de que tras muchos años de debates en el ámbito humanitario el Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) acordara en el año 2013 **«que todos los agentes humanitarios tienen la responsabilidad de situar la protección en el centro de la acción humanitaria» ha tenido mucha más importancia en el sector de lo que a veces se cree.** Está sirviendo para que numerosas agencias humanitarias de todo tipo y los propios organismos donantes estén incluyendo acciones de protección en su trabajo, ampliando la visión

12
Resolución 13: Rumbo a la XXXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Llamamiento al respeto de una acción humanitaria neutral e imparcial.
https://rcrcconference.org/app/uploads/2022/07/CD22-Appeal-NIHA_FINAL_ES.pdf)
13
Bouchet-Saulnier, F. (2001). Diccionario Práctico de derecho humanitario. Península. MSF-E.

del compromiso humanitario con las personas afectadas por conflictos u otras crisis.

El IASC define la protección como «[...] todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente [derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de las personas refugiadas]».

Aunque esta definición y las concepciones de la protección siguen generando discusiones, enfoques y posiciones diversas entre los diversos organismos,[14] es indudable que la toma de posición del IASC[15] y el trabajo del clúster de protección con orientaciones prácticas para su puesta en marcha, han impulsado la atención por el respeto del DIH en los escenarios de actuación humanitaria. Más vinculado, tal vez, con el logro de resultados en el nivel micro y, por ello, en ocasiones menos evidente. A efectos de los objetivos de este artículo, el auge de las tareas de protección humanitaria y su aceptación por el conjunto del sector supone un avance en la eficacia del DIH. La inclusión de acciones de protección vinculadas al cumplimiento del DIH en escenarios tan diversos como República Democrática del Congo, Colombia o Myanmar está suponiendo avances en el trabajo humanitario, al igual que ocurre en otros contextos en los que puedan existir dudas sobre la aplicabilidad del DIH, como en las llamadas «otras situaciones de violencia», como las que sufre el Triángulo Norte de Centroamérica. **Los modos en que se ponen en marcha estas acciones de protección son muy variados, desde la formación y el trabajo comunitario o el asesoramiento jurídico, hasta la incidencia, la presión política o la negociación humanitaria como veremos posteriormente.**[16]

Todos los agentes humanitarios tienen la responsabilidad de situar la protección en el centro de la acción humanitaria

Al mismo tiempo, **la necesidad de incorporar la protección como eje central del trabajo humanitario es algo que ha generado consenso entre todos los organismos humanitarios y se está llevando a cabo** mediante iniciativas de calidad como el proyecto Esfera, la Norma Humanitaria Esencial (CHS) o la elaboración de políticas y estrategias de protección por parte de muchos organismos. La mayor parte de estos enfoques incluyen el recordatorio a los Estados de sus responsabilidades y obligaciones emanadas de la firma de los instrumentos jurídicos internacionales e incluyen las tareas de incidencia, incluso de denuncia, en casos de incumplimiento. Pero no se quedan en ese enfoque prescriptivo sino que abordan otros aspectos de apoyo al respeto del DIH que se pueden realizar desde las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y las propias personas

14
En nuestro caso, por ejemplo, preferimos hablar del resultado de las actividades, no solo de la ejecución de las mismas. También la DG ECHO de la Comisión Europea pone énfasis en los resultados. Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises (2016) https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/policy_guidelines_humanitarian_protection_en.pdf.

15
Puede verse la Política de protección en la acción humanitaria del IASC en https://www.globalprotectioncluster.org/old/wp-content/uploads/IASC-Protection-Policy_ES.pdf.

16
Para una actualización de modalidades de protección puede consultarse Lilli Stoffel, S. Steets, J. Westphal, F., (2022). The Logic of Protection Approaches. Four Models to Safeguard Civilians from Harm. GPPi. gppi.net/2022/06/08/the-logic-of-protection-approaches.

afectadas: análisis de riesgos y amenazas en materia de derechos; protección de personas amenazadas como los y las defensoras/es de derechos humanos; apoyo a posibles víctimas de violencia sexual basada en género; capacitación en materia de derechos; evacuación de personas en riesgo… en fin, toda una panoplia de acciones que redundan en la mejora de la protección. Tareas que están al alcance de los organismos humanitarios y que tienen impactos, aunque sea de forma limitada, en materia de protección.

4.2. El auge de las iniciativas de derecho blando (*Soft Law*) en el ámbito humanitario: ¿huida hacia adelante o mejora de la eficacia?

Iniciativas de «derecho blando» han puesto sobre el tapete aspectos clave como la protección de la misión médica en los conflictos

Es un hecho que en las últimas décadas ha habido un retroceso en el número de acuerdos o convenios internacionales firmados y ratificados por los Estados con carácter vinculante y un incremento de resoluciones, decisiones, declaraciones o recomendaciones provenientes de instituciones internacionales y, fundamentalmente, de organismos de Naciones Unidas. Normalmente, el término «**derecho blando**» (S*oft Law*) se utiliza para denominar aquellos acuerdos, principios y declaraciones que no son jurídicamente vinculantes. Son instrumentos que se encuentran predominantemente en el ámbito internacional y las resoluciones de la Asamblea General de la ONU son un buen ejemplo de ello.[17]

Aunque desde la perspectiva jurídica existe debate sobre el carácter vinculante de algunos de estos instrumentos, como las resoluciones de la Asamblea General de la ONU, lo que nos interesa destacar a los efectos de este artículo es el **crecimiento de este tipo de instrumentos en el sector humanitario** y las ventajas o los inconvenientes que pudieran tener en materia de mejora del respeto del DIH o de los derechos en general. Los ejemplos de este tipo de declaraciones son numerosos y citaremos solo algunos más directamente relacionados con los aspectos humanitarios.

El 3 de mayo de 2016 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la **Resolución 2286 sobre protección de la misión médica en conflictos armados.** Esta resolución, que fue liderada por España junto con Nueva Zelanda, Japón, Uruguay y Egipto, se derivó del número creciente de ataques que lleva años sufriendo el personal sanitario humanitario y sus instalaciones. Hechos que hacen peligrar tanto su vida como la protección y el derecho de asistencia de las personas a las que atienden. La aprobación de la resolución contó con la participación en su redacción y el apoyo de algunas organizaciones humanitarias y, tras su aprobación, se han propuesto algunos mecanismos para su seguimiento.[18]

Por su parte, la **Declaración sobre Escuelas Seguras**[19] es un compromiso intergubernamental, liderado por Argentina y

17
Pueden verse las definiciones usuales sobre el tema en https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/soft-law/.
18
https://www.refworld.org.es/docid/57319b2c4.html.
19
http://protectingeducation.org/wp-content/uploads/framework_es.pdf.

Noruega, que ofrece a los países la oportunidad de expresar su apoyo político a la protección de estudiantes, profesores, escuelas y universidades en época de conflicto armado. La Declaración se elaboró mediante consultas con los Estados en las que también participaron ONG en un proceso liderado por Noruega y Argentina en Ginebra, a principios de 2015, y se abrió para la aprobación en la Conferencia de Oslo sobre Escuelas Seguras en mayo del mismo año. En junio de 2020, se habían unido a la Declaración 104 países de todo el mundo, entre ellos 28 miembros de la Unión Africana, 24 de la Unión Europea y 19 de la Organización de Estados Americanos. De modo más concreto, las Directrices que concretan la Declaración ofrecen orientación sobre cómo reducir el uso militar de las infraestructuras educativas y mitigar el impacto de tal uso sobre la seguridad y la educación de los y las estudiantes.

En una línea similar y dado que el **uso del hambre como arma de guerra** sigue siendo, lamentablemente, una práctica frecuente, la **Resolución 2417**, aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 24 de mayo de 2018, fue un logro importante en materia humanitaria, porque supuso, para sus promotores, el reconocimiento y la prohibición de dicha práctica.[20]

El que países que violan el DIH aprueben Resoluciones sobre aspectos humanitarios arroja serias dudas sobre su utilidad

Todos estos aspectos, la protección de la misión médica, la consideración de las escuelas y la educación como bienes protegidos o la prohibición del uso del hambre como herramienta de guerra, están incluidos en el DIH por lo que la pregunta obligada es si estos instrumentos de «**derecho blando**» aportan un valor añadido real o son, de alguna manera, huidas hacia delante y meras declaraciones retóricas que no implican obligaciones. En mi opinión son las dos cosas. **Han contribuido a difundir algunos de los problemas a los que se enfrenta el quehacer humanitario y planteado de un modo limitado y pragmático**, como en el caso de las Conferencias Internacionales de la CRMLR, pequeños avances en materia de intercambio de información, buenas prácticas… pero también creo que, al menos por el momento, poco más.

La paradoja de que muchas de estas iniciativas se pongan en marcha desde el Consejo de Seguridad de la ONU, en el que algunos de sus miembros no han aceptado la competencia de la CPI, no han ratificado al Primer Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra, no se han adherido a la CIHE o no han permitido investigaciones de posibles violaciones del DIH cometidas por sus Ejércitos, arroja serias dudas sobre el posible alcance de las mismas.

---

20 https://www.refworld.org.es/publisher,UNSC,,,5b085b4f4,0.html.

4.3. La popularización de la diplomacia humanitaria: ¿compromiso real o lavado de cara?

Pese a la ambigüedad que aún conserva el término, en los últimos años se ha ido consolidando la utilización del término «diplomacia humanitaria» por parte de muchos Gobiernos para denominar las tareas o acciones de carácter diplomático, en un sentido amplio, que buscan incidir sobre cuestiones que tienen que ver con la mejora de los instrumentos de protección de ciertos colectivos en casos de conflicto armado u otras situaciones de crisis.[21] De un modo más general, la diplomacia humanitaria se entiende clásicamente como el **conjunto de actividades que llevan a cabo las organizaciones humanitarias con el fin de obtener por parte de actores estatales y no estatales** —tales como Gobiernos, militares, grupos armados u otro tipo de autoridades comunitarias—, **el espacio necesario para poder funcionar con integridad, incluyendo la promoción del respeto del DIH y de los principios de la acción humanitaria: imparcialidad, neutralidad e independencia.**[22]

La diplomacia humanitaria debe ser vista con carácter instrumental en materia de avances en el respeto del DIH

Más allá del uso del término con cierta confusión, la diplomacia humanitaria debe ser vista con **carácter instrumental** en materia de avances en el respeto del DIH y, en ese sentido, puede ser una herramienta más en la búsqueda de la eficacia. No obstante, el uso que algunos Estados hacen de la diplomacia humanitaria con exceso de retórica o como mera cuestión de imagen y con evidentes dobles raseros, nos hace ser muy cautelosos sobre el impacto que estas acciones puedan tener en la actual situación internacional.

4.4. La revitalización de la negociación humanitaria

Los actores humanitarios siempre se han visto obligados a entablar diversos tipos de relaciones o negociación con los actores armados como modo de garantizar el acceso a las poblaciones afectadas en zonas de conflicto armado. La realidad de este tema ha ido evolucionando en los diversos contextos y ha ido adquiriendo una creciente complejidad y en ocasiones la negociación ha recaído sobre un número pequeño de organismos humanitarios. La ya citada «guerra global contra el terror» ha añadido mayor complejidad y ha hecho aún mayores los dilemas y las reflexiones críticas sobre lo que puede implicar esta actividad.

«La negociación humanitaria se define como un conjunto de interacciones entre organizaciones humanitarias y partes en un conflicto armado, así como otros agentes pertinentes,

21
En España, en línea con otros países, está en proceso de aprobación una Estrategia de Diplomacia Humanitaria promovida por el gobierno. Puede consultarse https://www.consejocooperacion.es/el-consejo-de-cooperacion-dictamina-la-comunicacion-2022-y-la-estrategia-espanola-de-diplomacia-humanitaria-2022-2026/.

22
Puede consultarse Rey Marcos, F. La diplomacia humanitaria en el escenario internacional actual: algunas tendencias y su incidencia en el caso español. En Badía Martí, A. y Huici Sancho, L. (Dirs.). (2020) «Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria». Marcial Pons. https://iecah.org/nuevos-planteamientos-en-diplomacia-la-diplomacia-humanitaria/.

destinada a establecer y mantener la presencia de estas organizaciones en entornos conflictivos, para asegurar el acceso a grupos vulnerables y facilitar la prestación de asistencia y las actividades de protección. Las negociaciones pueden suponer tanto actores estatales como no estatales. Incluyen un componente relacional centrado en generar confianza en las contrapartes a lo largo del tiempo y un componente transaccional centrado en determinar y convenir las condiciones y logística específicas de las operaciones humanitarias».[23]

Desde finales de los años noventa del pasado siglo la negociación humanitaria ha ido ganando peso y, aunque, evidentemente, **la negociación es un medio y no un fin,** los objetivos de dicha negociación, desde una perspectiva general, tratan de favorecer las acciones de protección la negociación abordan aspectos relativos al respeto del DIH y los derechos humanos. En esa medida, **esta revitalización y ampliación de la negociación humanitaria supone un avance, o al menos de posibilidad de avance en materia de protección de derechos y utilidad del DIH.**

La negociación humanitaria se está adaptando a nuevos contextos en los que actores armados no estatales controlan el territorio

Del mismo modo que analizábamos el auge de los enfoques de protección y sus deseables impactos positivos, la generalización de la negociación humanitaria emprendida por las ONG y la especialización de alguna de ellas como el caso de Geneva Call,[24] abren líneas de trabajo prometedoras para avanzar en la aplicación del DIH. El énfasis, además, en la negociación con grupos armados no estatales y autoridades *de facto*, (AGDA en la terminología de Geneva Call) supone un reconocimiento de los problemas reales a los que se enfrenta el quehacer humanitario sobre el terreno. Incluso el cambio de terminología que ha adoptado la organización recientemente incorporando las «autoridades *de facto*», manifiesta una voluntad y capacidad de comprensión y adaptación a los nuevos contextos.[25]

5
ALGUNAS CONCLUSIONES

Desde su origen a mediados del siglo XIX la acción humanitaria moderna parte de un sutil acuerdo entre los Estados y las organizaciones de la sociedad civil, al inicio únicamente el CICR, para mejorar la suerte de las víctimas de los conflictos armados. Los Estados asumen, mediante la firma de los Convenios de Ginebra, ciertas limitaciones en su actuación militar y reconocen y asumen ciertas obligaciones en relación a la protección de ciertas categorías de víctimas. Primero fueron solo los militares heridos y se incorporaron otros colectivos posteriormente. Pero conscientes de que no pueden ser al mismo tiempo juez y parte y que tampoco pueden asumir todas las tareas de ayuda, otorgan esa responsabilidad a las organizaciones humanitarias

23 Para profundizar en el tema puede verse Manual del CCHN sobre negociación humanitaria. https://frontline-negotiations.org/wp-content/uploads/2021/02/CCHN-Field-Manual-ES.pdf.

24 https://www.genevacall.org/.

25 https://www.genevacall.org/armed-groups-and-de-facto-authorities-agda-geneva-call-adapts-its-engagement-terminology/.

imparciales, con especial mención al CICR, al que otorgan, además, esa curiosa tarea de ser «guardián» del derecho internacional humanitario. Es decir, el DIH «define para cada actor (Estado, Fuerzas Armadas, organizaciones de ayuda, víctimas) cuáles son sus derechos y deberes de humanidad, a los que está obligado y por los cuales debe responder».[26]

Este pacto, siempre complejo e interpretable, ha evolucionado a lo largo de la historia. Tras las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial los Estados fueron capaces de reactualizar los tres Convenios de Ginebra preexistentes y de redactar uno nuevo, el Cuarto Convenio de Ginebra para proteger, ¡por fin!, a la población civil, comprometiéndose a tareas de protección más amplias. Del mismo modo, la adopción en 1977 de los dos Protocolos Adicionales que incorporan algunos mecanismos nuevos de verificación como la CIHE, suponían un cierto reconocimiento de la necesidad de adaptación del DIH. La aprobación del Estatuto de Roma con la creación de la CPI ha sido, evidentemente un avance en esta línea. Pero ya no han contado con el consenso y acuerdo de muchos de los Estados firmantes del DIH, que no han firmado o ratificado la competencia de la CPI, como no lo hicieron con la CIHE.

Las organizaciones humanitarias no firmamos los instrumentos jurídicos internacionales, pero nos comprometemos a cumplirlos

La actual situación internacional agravada por la guerra en Ucrania y el fracaso de las iniciativas multilaterales no permite ser muy optimista sobre que los Estados, no solo Rusia sino también otros, estén dispuestos a cumplir su parte del pacto al que hago referencia. De hecho, muchos Estados llevan incumpliéndolo desde hace décadas sin especiales consecuencias para ellos ¿Qué debemos hacer desde la sociedad civil o desde las organizaciones humanitarias? Por supuesto, denunciar, pero esta no puede ser la única opción. A lo largo del artículo he tratado de mostrar algunas de las posibles líneas de acción que son posibles en el actual escenario internacional. Líneas, todas ellas, con enormes limitaciones pero que suponen posibilidades frente a la inacción o la mera queja. Tratan, al menos, de romper el bloqueo y la sensación de impotencia cada vez más frecuente en el ámbito humanitario. No se trata solo, aunque por supuesto lo sea también, de un problema ético sino de carácter jurídico y práctico. **Las organizaciones humanitarias, la ciudadanía en general, no firmamos ni ratificamos los instrumentos jurídicos internacionales como el DIH o el derecho internacional de los derechos humanos, pero nos comprometemos con su cumplimiento, presionamos para que los titulares de obligaciones lo hagan y, en la medida de nuestras posibilidades ponemos en marcha mecanismos que apliquen y utilicen de modo práctico lo acordado en esas normas.**

26
Bouchet-Saulnier, F., *op. cit.*



CAPÍTULO



LOS ENFOQUES DECOLONIALES Y ANTIRRACISTAS EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

David Perejil,
investigador del IECAH

FOTO:

Hertha Kingu, Mary Mpeta y Justina Malemo son auxiliares de almacén en la farmacia de MSF en el campo de Nduta, en Tanzania.

1 INTRODUCCIÓN

Tras décadas de **estudios pos y decoloniales**, **sus críticas al sistema internacional han ganado peso en los últimos años.** En primer lugar, fueron empujadas por el movimiento antirracista con las protestas del *Black Lives Matter y* contra las muertes a manos de la Policía de EE. UU., como sucedió con George Floyd en 2020, que motivó la petición de 54 países africanos de un debate sobre racismo en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.[1] En segundo lugar, las consecuencias humanitarias de la COVID-19 alentaron debates sobre las diferentes narrativas empleadas en las crisis. ¿Por qué no se desplegaron misiones de las grandes ONG para paliar la emergencia en EE. UU. durante la pandemia? ¿Por qué no se cuestionó la parcialidad de su liderazgo local para gestionar la situación?[2] En tercer lugar, la atención y amplitud desplegada para atender las consecuencias humanitarias de la guerra de Ucrania ha sido alabada por su rapidez y amplitud de recursos, pero criticada por el doble rasero con que se ha actuado respecto a otras muchas crisis y conflictos en África y Oriente Medio. Peor aún ha sido la justificación de la acogida a personas refugiadas basada en que la población ucraniana era como «nosotros» al ser cristiana y blanca frente a personas de otros orígenes, a las que en estos meses se ha optado por devolver a sus países de origen,[3] intentar gestionar en terceros países como Ruanda[4] o situarlas tras muros más elevados,[5] sin tener en cuenta si había personas con derecho a la protección internacional.

Estos debates han alcanzado a la acción humanitaria (AH), obligada por las mutaciones aceleradas del sistema mundial de las últimas tres décadas a analizar «las crisis humanitarias sin dogmatismos ni esquemas previos» y a incorporar nuevas dimensiones como el feminismo[6] así como «otras interseccionalidades; cuestiones de colonialismo, la perspectiva decolonial; y elementos ambientales y de lucha contra el cambio

1
African Countries Call for Debate on Racism at the UN Human Rights Council, Voa News, https://www.voanews.com/a/usa_race-america_african-countries-call-debate-racism-un-human-rights-council/6191031.html.

2
Rethinking humanitarism in the midst of #blacklivesmatter and COVID-19, 18/06/2020, evento online de The New Humanitarian https://www.youtube.com/watch?v=1WNdmKNt3No.

3
Dinamarca abre sus brazos a los ucranianos, mientras intenta enviar a los refugiados sirios a su casa, CNN en español, https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/11/dinamarca-refugiados-ucrania-sirios-trax/.

4
El controvertido pacto migratorio de Reino Unido y Ruanda avanza a pesar de las críticas, Euronews, https://es.euronews.com/2022/06/11/el-controvertido-pacto-migratorio-del-reino-unido-y-ruanda-avanza-a-pesar-de-las-criticas.

5
Polonia construye un muro en la frontera con Bielorrusia para controlar la migración, France 24, https://www.france24.com/es/europa/20220125-polonia-muro-frontera-belarus-migracion.

6
Beatriz Abellán, Alicia Daza y Laura Mula (2021), La aplicación del enfoque feminista en la acción humanitaria https://iecah.org/la-aplicacion-del-enfoque-feminista-en-la-accion-humanitaria/.

climático.[7] Para abordar estas cuestiones, el artículo plantea la siguiente estructura: una breve definición de los términos empleados; un análisis de algunas herencias coloniales de la AH; las principales reacciones para su decolonización; las miradas decoloniales a sus principales debates y algunas conclusiones y recomendaciones.

2
¿QUÉ ENTENDEMOS POR DECOLONIZACIÓN Y RACISMO EN LA AH?

Los enfoques poscoloniales revisan críticamente las herencias, supuestamente finalizadas, de los antiguos imperios coloniales europeos, especialmente, en el ámbito de los estudios culturales. Pero también analizan sus rupturas y continuidades en la economía, la política y la sociedad de los nuevos países independizados. Hay que recordar que cuando 51 Estados fundaron la Organización de Naciones Unidas en 1945, 750 millones de personas, casi una tercera parte de la población mundial vivía en territorios no autónomos dependientes de las potencias coloniales. Desde entonces, más de 80 antiguas colonias han obtenido su independencia.

La construcción de un «nosotros» civilizado frente a un «otros» *bárbaro* justifica la explotación y la esclavitud

Por su parte**, los estudios decoloniales buscan ir un paso más allá para revisar las herencias eurocéntricas, ya poscoloniales, tanto en el conocimiento como en las acciones.** Ambos enfoques denuncian una estructura de poderes basada en el mito de la ilustración europea como única vía universal de acceso a la modernidad que construyó un «nosotros» con derechos, modernidad y progreso frente a un «otros» *bárbaro, salvaje e incivilizado*.[8] Esta construcción social alentó las diferencias raciales, reforzadas por la trata trasatlántica de quince millones de esclavos africanos y africanas hacia América entre los siglos XVI y XIX.[9] La consecuencia fue un sistema de explotación y desposesión a gran escala de las sociedades africanas que propulsó el incipiente capitalismo de las potencias coloniales europeas.[10]

Las construcciones identitarias funcionan como idealizaciones atemporales y absolutas, creadas sin tener en cuenta las luchas políticas, económicas y sociales situadas en un tiempo y un lugar histórico determinado que han configurado las relaciones en nuestro planeta. Esas que, en 1550 en el inicio de la colonización española de América, motivaron el debate sobre si las poblaciones indígenas tenían derechos, como afirmaba

7
Francisco Rey, Veinte años de acción humanitaria en diez claves (2022). https://iecah.org/veinte-anos-de-accion-humanitaria-en-diez-claves/.

8
Edward Said, (2003), Debolsillo.

9
Naciones Unidas, Trata de esclavos, https://www.un.org/es/observances/decade-people-african-descent/slave-trade.

10
Joseph Inikori, E. (1992) «Africa in world history: the export slave trade from Africa and the emergence of the Atlantic economic order». in OGOT, B. A. (ed.) General history of Africa 5: Africa from the sixteenth to the eighteenth century, Paris: UNESCO, 1992, ps. 74-112.

Bartolomé de las Casas, o si eran inferiores y por tanto sujetos de dominio, como afirmaba Juan Ginés de Sepúlveda. Esas que forjaron la historia de Europa como una «guerra civil» interna por la conquista de derechos frente a los poderes del antiguo régimen y a la vez como una «guerra expansiva» exterior para la dominación y conquista colonial.[11] Y que hoy en día llevan a volver a construir pliegues identitarios, totalizaciones absolutas y relativismos culturales.

Hablar de los enfoques decoloniales de la acción humanitaria es adoptar un pensamiento crítico de transformación estructural basado en definiciones de redes y organizaciones humanitarias como Start Network o ADESO. Por un lado, **hay que entender el racismo estructural como un «sistema de estructuras que tiene procedimientos o procesos que perjudican a individuos o grupos por su pertenencia a un grupo racial o étnico concreto».**[12] Por otro, también es **comprender el colonialismo como «el uso del control de un grupo sobre otro, lo que conduce a una dominación y opresión (social, política, económica y cultural)»**[13] **cuyos resultados fueron la apropiación de tierras, el desplazamiento y el reemplazo de población y también fueron el «control económico, político y cultural de Occidente en el Sur Global, así como poder de conocimiento y producción de ideas (…) como imperialismo cultural».**[14]

El racismo estructural y el colonialismo se basan en el sesgo etno-céntrico y el mito del salvador blanco

Tanto el racismo estructural como el colonialismo están basados en un sesgo de etnocentrismo y en el mito del salvador blanco que asume su historia y conocimiento como «único referente de progreso» y únicas personas que proporcionan ayuda de forma de desinteresada a otras personas no blancas».[15] Estos planteamientos suelen funcionar de manera similar al sesgo de género presente en las aproximaciones patriarcales al afirmar que las mujeres tienen «poco con que contribuir, cuando son las únicas que tienen conocimientos y habilidades relevantes» sobre el terreno.[16] De la misma manera que estas dinámicas son creadas para excluir la igualdad de género de mujeres y minorías del Sur Global,[17] hay otras racistas y coloniales aún presentes a día de hoy.

11
Santiago Alba Rico, «Europa, Guerra civil y guerra expansiva», capítulo del libro *Europa frente a Europa. Mapa de crisis y vías de escape* (Lengua de Trapo, 2020).

12
Time to Decolonise Aid, 2021, https://www.peacedirect.org/publications/timetodecoloniseaid/.

13
Start Network, 2022, Anti-racist and decolonial framework, https://startnetwork.org/resource/anti-racist-and-decolonial-framework.

14
Ibidem.

15
Time to Decolonise Aid, 2021, *op. cit*.

16
Voice Research Report, 2021, We Must Do Better https://voiceamplified.org/voice-research-report-we-must-do-better/.

17
A feminist humanitarian system https://www.feministhumanitariannetwork.org/a-feminist-humanitarian-system.

3
HERENCIAS COLONIALES Y RACISTAS EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

Todas las organizaciones, todas las personas, debemos reflexionar sobre el lugar y el marco desde dónde realizamos nuestras acciones y lanzamos nuestras ideas. Pese que podamos tener buenas intenciones o prácticas, **nuestra posición nos coloca en situaciones de privilegio frente a unas y de subalternidad frente a otras personas, organizaciones o estructuras.** Por muy incómodo que sea asumirlo, por muy buenas que sean nuestras intenciones, estas posiciones y marcos nos permiten ejercer o sufrir el poder de otros y otras. En esta línea de reflexiones diversas, nos encontramos con diferentes enfoques sobre las herencias coloniales de las políticas de desarrollo, las narrativas explicativas de los conflictos y la AH que paso a resumir brevemente.

Las ONG acompañaron a la empresa colonial europea en su misión «civilizadora» con una visión paternalista

Es precisamente en este sentido en que Claire Jacquot nos recuerda el «**origen occidental de las ONG** (...) como instituciones que acompañaron a la empresa colonial europea» bajo un «un espíritu humanitario con la idea de misión civilizadora».[18] Así, rememora la historia de los Padres Blancos europeos, de la Sociedad de Misioneros de África, enviados «desde 1868 para promover el desarrollo de los pueblos de África» en lo que identifica como precursores de dos paradigmas del humanitarismo en el siglo XIX: el de «la Cruz Roja» y el «Servicio de Salud Colonial». Es decir, un pasado paternalista, sustentado en el deber de civilización.

Por otra parte, si nos fijamos en la **medicina humanitaria,** también desempeñó un «papel en los proyectos coloniales» como prolongación de la medicina militar y «herramienta para el desarrollo». En todo caso, el cuerpo médico no se comportó de manera unánime y «dócil» en apoyo al proyecto colonial, sino que hubo tensiones entre «médicos y administradores» por el maltrato que sufrían las poblaciones locales y por los patógenos introducidos por los colonizadores.[19]

Cabe resaltar que las organizaciones humanitarias y, en general, las organizaciones de ayuda al desarrollo no están fuera de las lógicas geopolíticas y geoeconómicas internacionales de «acaparamiento por desposesión»[20] de élites mundiales. Este proceso se ha acelerado especialmente en los últimos treinta años de globalización económica con su proceso de «expulsión»[21] de todos aquellos sectores y personas que no son funcionales para las cadenas económicas mundiales. Y que, en el caso de las personas de otros orígenes, de países antiguamente colonizados,

18
Claire Jacquot, 2010, La médecine humanitaire : histoire et enjeux, pratique et leçons. Relations entre médecine générale et médecine humanitaire : histoire, définitions, témoignages. Sciences du Vivant [q-bio].

19
Rony Brauman, 2011, La Medicina Humanitaria (22-26).

20
David Harvey, 2005, «El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión», 2005, CLACSO.

21
Saskia Sassen, 2015, «Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global». Buenos Aires: Katz editores.

son expulsadas «fuera de las líneas abismales»[22] que dictan qué vidas importan y cuáles no. No solo no es algo ajeno a la AH, a las ONG de desarrollo y construcción de paz, sino que **en «el sector de la ayuda, el colonialismo en particular, se considera a menudo como la causa de muchos de los problemas que el mismo está tratando de abordar:** como dijo el politólogo Michael Parenti, los países pobres «no son 'subdesarrollados', son 'sobreexplotados'».[23] Porque, además, no solo es el pasado sino el presente de «una ayuda que fluye frecuentemente en el mapa de unas relaciones de poder blando de las antiguas potencias coloniales y sus excolonias».[24]

4

DISCURSOS Y PROPUESTAS PARA DECOLONIZAR LA AH

Frente a este panorama hay **propuestas que van en todas las direcciones:** desde **desmantelar la AH,** pasando por **cambios profundos;** otras que apuestan por **incorporar principios prácticos para decolonizar las organizaciones y prácticas** y, hasta, claro, **resistencias profundas en contra de criticar las herencias coloniales.**

Degan Ali apuesta por rediseñar la AH bajo criterios de justicia e igualdad económica evitando perpetuar la idea de injerencia

En el grupo de propuestas de cambios radicales, nos encontramos con Degan Ali, presidenta de ADESO, que considera que hay que rediseñar de arriba abajo todo el sistema humanitario apostando por la «justicia e igualdad» económicas frente «al poder estructural» y ante la «crisis de un sistema que perpetúa la idea de injerencia»[25] aunque sea bajo otros lenguajes. Esas nuevas bases de la AH deben estar fundamentadas en un «trabajo duro de cada persona, independientemente» de su color, para saber en qué lugar están sobre las que construir una «verdadera solidaridad de la sociedad global que involucre al Sur Global y las instituciones del Norte global, especialmente las basadas en el modelo de Bretton Woods».[26] Por su parte, Tamman Aloudat, actual presidente de MSF Países Bajos y cofundador de Action for Decolonize Global Health, apuesta por «evitar el desmantelamiento inmediato y sin matices del sistema humanitario», ya que, expresa, «no es, en mi opinión, deseable porque ignora la acción salvadora de vidas que, aunque imperfecta, tiene lugar a diario mientras no se ofrecen

---

22
Boaventura de Sousa Santos, 2018, https://boaventura-santos.pdf (redbioetica.com.ar).

23
Start Network, 2022, *op. cit.*

24
Paul Curion, 2013, https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2020/07/13/decolonisation-aid-humanitarian-development-racism-black-lives-matter.

25
When the West falls into crisis, 2020, New Humanitarian online event about COVID-19 https://www.youtube.com/watch?v=1WNdmKNt3No.

26
Degan Ali, Who are the Humanitarians? 2021, Opening remarks for an online event of Centre for Humanitarian Leadership. https://www.youtube.com/watch?v=eT5VF7ecd3I.

alternativas».[27] Las propuestas de cambio de la AH llegarán más de las personas que hacen su trabajo a diario en hospitales, convoyes, cocinas y oficinas que de quiénes creen que «siempre fueron antirracistas y anticolonialistas» y de aquellas personas desilusionadas con todo el sistema humanitario que pretenden su «destrucción inmediata». Según Aloudat, son ellos y ellas quienes deben alzar «voces que vayan más allá de los extremos de personas que en sus organizaciones piensan que tienen la única voz legítima para hablar de decolonización o las que reconocen privilegios, pero no quieren cambiar nada». Aloudat aporta más críticas al legado colonial y de «superioridad blanca» de la AH que recetas para un proceso de decolonización aún emergente. Sobre todo, entiende la incomodidad que provoca el planteamiento de estos cambios porque es difícil «ser bueno y educado cuando se demandan cambios estructurales». En resumen, plantea que las organizaciones de AH deberían estar basadas en la «solidaridad, la ayuda mutua y la empatía»,[28] en reformar privilegios y dinámicas de poder.

Tamman Aloudat demanda cambios estructurales, solidaridad, ayuda mutua y empatía para reformar dinámicas de poder

Además de sus voces, muchas organizaciones aportan sus diagnósticos y apuestas para **decolonizar acción, sus métodos, financiación y sus propias redes** y organizaciones para lo que han realizado encuestas, estudios e informes exhaustivos. En ese grupo tenemos a las ya mencionadas ADESO, Start Network y la Cruz Roja Británica, Oxfam, CAFOD y CARE Canadá, entre otras muchas.

Finalmente, también existen muchas resistencias. Algunas son poco visibles, pero se vislumbran en la lentitud con la que se asumen procesos de cambio o acuerdos de financiación. Pero también algunas otras resistencias son muy visibles ya que están unidas a los discursos que, de manera implícita o explícita, alaban los beneficios dejados por la colonización de los Estados y naciones del Norte Global. Peor aún, nos encontramos con narrativas que, nuevamente, buscan recrear una construcción social partidista para dibujar una nueva línea entre «nosotros» y «ellos». Estos discursos buscan recrear identidades fuertes y excluyentes en unos momentos de gran convulsión mundial con la emergencia climática, la crisis sanitaria de la COVID-19, las desigualdades, expulsiones económicas, guerras y nuevos conflictos.

27
Tamman Aloudat, 2021, https://www.chaberlin.org/en/blog/who-gets-to-decolonise-humanitarianism-2/.

28
Rethinking humanitarism, 2021, podcast The new Humanitarian with Tamman Aloudat. https://www.thenewhumanitarian.org/podcast/2020/1/6/rethinking-humanitarianism-decolonising-aid.

5
¿CÓMO SE ABORDAN ALGUNO DE LOS PRINCIPALES DEBATES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA DESDE LOS ENFOQUES DECOLONIALES Y ANTIRRACISTAS?

5.1. Liderazgo local

Las diferentes propuestas para abordar la decolonización y el racismo en la AH también están presentes en los grandes debates del sector. Precisamente **la mencionada localización es el asunto que genera más posiciones diferentes.** Aunque el concepto existe desde hace años, hasta la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 no estuvo en el centro del debate. Así nació el *Grand Bargain*, que recogió el compromiso de destinar el 25 % de financiación de donantes y agencias de ayuda a organizaciones locales. Después vino la Carta para el Cambio con ocho compromisos para avanzar en el liderazgo local. Y, desde entonces, nos encontramos con las reflexiones de muchas organizaciones y personas.

Los enfoques decoloniales y antirracistas cambian la narrativa de localización por organizaciones de base y élites

Para CAFOD, la localización es un aspecto crucial en su mirada decolonial y antirracista ya que cree que sus ramas locales gestionan de «manera más eficiente, están más preparadas para las emergencias y son más reconocibles y visibles para autoridades y actores humanitarios».[29] De la misma manera lo aborda CARE, organización para la que es fundamental reconocer que sus «propias estructuras contribuyen al monopolio de las oportunidades, los recursos y la influencia por parte del Norte en los países en los que durante mucho tiempo han ejercido el poder político y económico, en nombre de ideas anticuadas sobre la experiencia, el valor y la transparencia».[30] Esa creen que ha sido la razón para actuar con lentitud en asumir un cambio que creen necesario porque hasta ahora se han centrado «en mantener el poder y los recursos en el Norte y en aceptar las exigencias arcaicas y fundamentalmente problemáticas de los donantes, para que CARE no desaparezca». De hecho, CARE Canadá propone a toda su organización nombrar «los factores subyacentes que bloquean nuestro camino y casi nunca hemos reconocido que esta injusticia tiene sus raíces en el colonialismo, el racismo sistémico y la opresión». Para la Cruz Roja Británica, los actores locales señalan que las «persistentes desigualdades de poder» y la «autoridad del poder decisión» son una prueba de que el liderazgo local lanzado en 2016 ha provocado muy pocos cambios reales.[31] Es más, se continúa sin tener en cuenta que la

29
Capacity-strengthening and localisation: perspectives from CAFOD and its local partners, 2021 https://odihpn.org/publication/capacity-strengthening-and-localisation-perspectives-from-cafod-and-its-local-partners/.
30
Localisation et décolonisation : L'avenir de l'aide humanitaire, 2021, https://care.ca/fr/2021/02/localisation-et-decolonisation-lavenir-de-laide-humanitaire/.
31
Is aid really changing? What the Covid-19 response tells us about localisation, decolonisation and the humanitarian system, 2021, British Red Cross, https://www.redcross.org.uk/-/media/documents/humanitarian/reportis-aid-really-changing-what-the-covid19-response-tells-us-about--localisation-decolonisation-a.pdf.

desigualdad de poder «está enraizada en estructuras coloniales de trabajo y racismo estructural basadas en asunciones negativas sobre la capacidad de los actores locales». Incluso cuando la respuesta humanitaria a la COVID-19 ha demostrado de lo que son capaces las organizaciones locales cuando lideran una reacción rápida a las respuestas humanitarias.

Desde los enfoques decoloniales y antirracistas, como destaca Degan Ali, hay que cambiar la narrativa porque hablar de localización remite a un «lenguaje tecnocrático que hay que desmantelar ya que nuestras organizaciones de base no necesitan ser localizadas». Además, según Tamman Aloudat, para lograr un cambio la participación local debe poner en el foco el papel de las élites del Norte y del Sur para aportar un cambio tangible. En todo caso, hay que anotar también prácticas de organizaciones humanitarias para igualar y «dispersar el poder» como la desarrollada por la red IPAS o la propia CARE que ha pasado de ser un grupo de diez organizaciones del Norte global a una federación de 21 organizaciones, incluyendo ocho organizaciones del Sur Global.[32]

Aumentar la financiación local no pasa por transferencias entre sedes o competencias, sino por cambiar las prácticas de los donantes

5.2. Financiación

Pero, aumentar el liderazgo local pasa por cumplir los objetivos financieros del *Grand Bargain* para que las organizaciones locales puedan gestionar fondos, lo que señala no solo a las organizaciones sino también a las agendas de los donantes, incluidos los Gobiernos nacionales. En este sentido, en la primera década del siglo XXI surgió con fuerza el debate sobre el sentido de las donaciones humanitarias de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), países árabes o Turquía, que se sumó a las críticas sobre la instrumentalización política de la AH de los Gobiernos de EE. UU. en ese tiempo. Esas reflexiones llevaron a poner en marcha la iniciativa Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés) para acordar buenas prácticas y principios en los donantes.

En los últimos años, ha aumentado la preocupación por si aumentar la financiación local queda en una mera transferencia de fondos entre centrales y sedes de grandes organizaciones o, si como señala la Cruz Roja Británica, los «actores internacionales compiten por la financiación con los actores locales lo que indica la falta de voluntad de cederles espacio y mandato». En un artículo publicado en agosto de 2022, Heba Aly, directora ejecutiva de The New Humanitarian, destacaba en sus diez propuestas para decolonizar la AH, la necesidad de «cambiar las conversaciones y las prácticas dentro de las instituciones donantes tradicionales», propuestas debatidas desde hace quince años por la mencionada GHD; la Alianza Internacional para la Innovación en el Desarrollo, que reúne a ocho organismos bilaterales y tres fundaciones; otras conversaciones y prácticas en el Ministerio de Asuntos, Finlandia, Dinamarca y Noruega que «han reforzado recientemente los requisitos para que las ONG a las que financian demuestren cómo sus proyectos crean capacidades locales y cómo se incluye a las personas afectadas

32
Heba Aly, 2022, Ten efforts to decolonise aid Changing practices around funding, leadership, narrative and identity. https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2022/08/12/10-efforts-to-decolonise-aid.

en la planificación y la ejecución»; y también cómo el Servicio de Respuesta Rápida de la Oficina de Asuntos Exteriores, de la Commonwealth y de Desarrollo de Reino Unido, reconoce que «los socios locales (...) también necesitan financiar los gastos de funcionamiento de sus organizaciones».[33]

Todo ello no impide que otras organizaciones apuesten por ir más rápido. En este sentido, Abby Maxman, presidenta de Oxfam Internacional destaca que su organización global está próxima a lograr el 30 % en financiación local, con algunas sedes como Filipinas rondando el 90 %. Y que otras organizaciones de desarrollo apuesten por «reequilibrar el poder entre donantes y financiados». En el sector humanitario se impulsa «el enfoque de Respuesta a la Crisis Dirigida por Supervivientes y la Comunidad —desarrollado por la Iniciativa de Protección Local a Global y utilizado en Jerusalén Este, Haití y Ucrania, entre otros lugares— que busca dar pequeñas subvenciones en efectivo a los grupos comunitarios para que diseñen e implementen sus propios proyectos», según destacaba Heba Aly.[34]

5.3. Procedimientos

Se pueden sistematizar procesos decoloniales en tomas de decisión, analizando dinámicas de poder, con más delegación y recursos

Decolonizar y evitar el racismo supone también cuestionar de qué manera se deben seguir los procedimientos para realizar el trabajo cotidiano ya que exigen combinar buenas prácticas de transparencia, calidad y gestión con otras apuestas de cambio estructural. En ese sentido, Duncan Green, investigador de Oxfam, propone comenzar en «lugares de bajo riesgo» con sociedades civiles más desarrolladas para establecer «una relación que desarrolle y construya confianza, lo que permita reducir el trabajo burocrático», aun considerando que existe un riesgo de nepotismo. Pero, sobre todo, propone que la relación se base en la «decolonización en vez de un sistema procedimental, lo que en su opinión debe comenzar por identificar organizaciones independientes, locales y críticas. Por otro, el Comité de Emergencia para Desastres de Reino Unido (DEC) «ha permitido a los beneficiarios de sus fondos trabajar con socios ucranianos sin hacer su propia diligencia debida» así como el Centro de Innovación Humanitaria de Reino Unido ha creado un «centro de aprendizaje e innovación de localización en Ucrania» y «OCHA también está estudiando la posibilidad de conceder financiación de su fondo común directamente a las organizaciones de voluntarios».[35]

Es más, **los procedimientos se pueden sistematizar en las propias organizaciones para implementar un modelo decolonial y antirracista,** como propone la red Start Network con cuatro estándares éticos, en un documento marco desarrollado por Arbie Baguios. Así, en **la toma de decisiones apuesta por un modelo basado en los cuidados y tiempos frente a una visión rápida.** También propone una aproximación contextual para analizar las dinámicas de poder frente a un modelo «técnico»; un modelo relacional con más delegación frente a otro meramente estandarizado; y, finalmente, estima

33 *Ibidem.*

34 *Ibidem.*

35 *Ibidem.*

necesario dotarse de más recursos para desarrollarlo frente a un modelo de organización humanitaria que busca solo la rentabilidad. Start Network propone que estos principios se implementen frente a lo que identifica como «atajos en la toma de decisiones» de las propias organizaciones humanitarias al juzgar, universalizar y controlar actividades[36] ya que sus consecuencias pueden ser «imponer, excluir, devaluar y enajenar» a otros. Y, sobre todo, basar cualquier acción en el principio de «igualdad y justicia».

5.4. Representación: personas, puestos de responsabilidad e igualdad racial

Son necesarias alianzas de personas tanto del Sur como del Norte Global para analizar las desigualdades de poder

También hay debate sobre la presencia de más personas de muchos países en puestos de responsabilidad en las organizaciones humanitarias, no solo como personal bajo el mando de personas de países occidentales. En ese sentido, **es necesario contar con equipos diversos, paritarios en género y con igualdad racial. Se trata de un cambio necesario pero insuficiente sino pasa por una mirada que cuestione las estructuras coloniales y racistas, presentes también en las mentalidades de las élites de todos los países.** Y en la que deben aliarse personas tanto del Sur como del Norte Global si «hacen el trabajo duro como personas blancas, negras o morenas que se benefician de desigualdades de poder, pese a sus buenas intenciones».[37]

5.5. Y los principios

Como ya se ha señalado anteriormente, **los enfoques anticoloniales y antirracistas inciden también en el debate sobre los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad,** asunto que excede el alcance de este artículo. Baste citar que cuestionan la idea de humanidad basada en construcciones sociales de quiénes son las personas ayudadas, así como la universalidad frente al reconocimiento de las diferencias. Por último, las diferentes aportaciones decoloniales y antirracistas apuestan más por la solidaridad que la imparcialidad, así como por asegurar la neutralidad frente a las agendas de los donantes, sean del origen que sean.

36 Start Network, 2022, *op. cit.*

37 Degan Ali, Who are the Humanitarians? 2021, Opening remarks for an online event of Centre for Humanitarian Leadership. https://www.youtube.com/watch?v=eT5VF7ecd3I.

6
ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En resumen, este artículo ha descrito la gran variedad de definiciones sobre decolonización y antirracismo y las herencias coloniales la AH, según la opinión de autores y autoras provenientes no solo del mundo de la AH. Después, se ha analizado un abanico igualmente amplio de propuestas antirracistas y decoloniales planteadas desde el propio sector, y cómo abordan alguno de los principales debates del sector sobre liderazgo local, financiación, procedimientos, representación y, cómo no podía ser de otra manera, el debate sobre los principios. Se ha enfatizado el análisis de aquellas propuestas que abordan cambios profundos planteadas en los documentos de redes como Start Network y ADESO, organizaciones como la Cruz Roja Británica, Oxfam, CAFOD y CARE Canadá, así como voces muy relevantes en estos debates como Tamman Aloudat, de MSF, Degan Ali o Heba Aly.

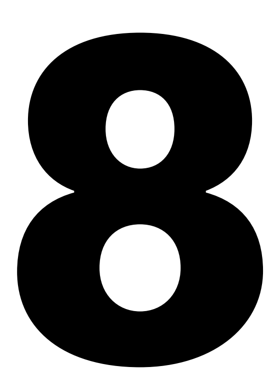
No serán conversaciones fáciles ni cortas, pero hay que debatir sobre antirracismo y decolonialidad en las organizaciones de AH

A modo de cierre, propondría **alguna recomendaciones con el objetivo de avanzar hacia un sistema humanitario decolonial y antirracista.** Se trata de recomendaciones básicas iniciales, pero no exhaustivas que tratan de impulsar estos debates, absolutamente necesarios en el sector.

— Iniciar debates sobre antirracismo y decolonialidad y que estas deliberaciones se orienten a identificar problemas concretos y reparar acciones. No será una conversación fácil ni corta, pero si será un inicio para situar las prácticas en un camino de justicia, profundizando en el debate sobre los principios humanitarios y sus posibles relecturas.
— Analizar si las «dinámicas patriarcales y coloniales» así como racistas del sistema internacional están presentes de alguna manera en organizaciones, redes y acciones.
— Plantear la revisión de nuestros esquemas de conocimiento, así como su relación con los saberes de otras latitudes, así como plantearnos su evolución histórica y espacial.
— Fomentar la presencia de más personas de diferentes orígenes raciales, países distintos y con paridad de género en las organizaciones siempre con un enfoque que potencie la decolonización.
— Incorporar marcos decoloniales y antirracistas, según las experiencias de la AH, tanto en las prácticas internas de las organizaciones, como en sus grandes debates, procedimientos, evaluaciones y prácticas de actuación.
— Proponer reflexiones sobre la financiación de organizaciones del Sur Global, así como el papel de las del Norte Global.
— Incluir en los objetivos de la acción humanitaria más dimensiones con un enfoque de cambio con una visión global interseccional feminista, decolonial, antirracista y de lucha contra el cambio climático.


FOSUN PHARMA

CAPÍTULO



LOGÍSTICA HUMANITARIA: UNA PIEZA ESENCIAL EN LA RESPUESTA

Camille Nussbaum, coordinador ejecutivo del IECAH

1 INTRODUCCIÓN

La logística humanitaria desempeña un **papel fundamental** en la entrega efectiva de ayuda humanitaria a las comunidades y personas afectadas por desastres o conflictos armados. Según varios estudios recientes, **entre el 60 % y el 80 % de la financiación de los proyectos humanitarios se canaliza a través de la cadena logística.**[1] Como resultado, la logística se debería tratar como un elemento clave en todos los proyectos humanitarios. Si bien los actores humanitarios siempre han sido conscientes de esta importancia, podemos ver que en los últimos años se han multiplicado las iniciativas, herramientas y políticas para reforzar esta área.

2 DEFINIR LA LOGÍSTICA HUMANITARIA

El campo logístico es a la vez fácil y complicado de definir en el ámbito humanitario. Como punto de partida, se entiende como el hecho de mover cosas y personas de un punto de partida a otro punto como parte de los proyectos humanitarios. Un acercamiento más amplio abarca, en muchas organizaciones, la gestión de todos los medios materiales necesarios para asistir a las comunidades afectadas.

En la practica **la logística abarca, por tanto, toda la cadena de suministro o *supply chain*, desde los procesos de compras hasta la distribución, pasando por el transporte y el almacenamiento.** A estas áreas se pueden añadir sectores más específicos según las organizaciones y operaciones, como pueden ser la gestión de flotas de vehículos o de activos (materiales esenciales para la prestación de asistencia).

3 RETOS OPERACIONALES

Así definida, **la logística humanitaria se enfrenta constantemente a retos operacionales:** ¿cómo hacer llegar vacunas a una zona remota sin romper la cadena de frío?; ¿dónde conseguir alimentos a un precio adecuado?; ¿cómo enviarlos?; ¿quién hará el mantenimiento de los vehículos que permiten visitar a las comunidades más alejadas?; ¿cómo gestionar los derechos de aduanas cuando las normas técnicas de los productos y del destino difieren?... Estas preguntas, y muchas

1 Van Wassenhove, L. N. (2006). Blackett Memorial Lecture, Humanitarian Aid Logistics: Supply Chain Management in a High Gear. The Journal of the Operational Research Society, 57(5), 475–489; y Action Contre la Faim – ACF France, Supply Chain Expenditure & Preparedness Investment Opportunities in the Humanitarian Context, 2017.

FOTO:

Aderoju Sabtiya revisa los pedidos de material médico en el almacén de MSF en Katsina capital, en Nigeria.

más, son el pan de cada día de los y las logistas, un personal focalizado de continuo en la resolución de problemas.

Entre otros, se pueden destacar los siguientes retos logísticos:

— Las **fluctuaciones del mercado y los aumentos de precios** son, en situación de crisis, muy comunes cuando la demanda de productos supera la oferta existente a nivel local y regional o, incluso, global (por ejemplo, en el caso de los materiales de protección al inicio de pandemia de la COVID-19). Este primer factor explica la disponibilidad limitada de artículos de primera necesidad para los actores humanitarios cuando no existen *stocks* localmente o preposicionamientos en la zona o región. La fluctuación de las monedas es otro reto que impacta sobre los procesos de compra y, en definitiva, sobre el volumen de ayuda (productos y/o servicios) que se puede dar. La bajada del euro frente al dólar, por ejemplo, ha tenido mucho impacto para las agencias financiadas por donantes europeos cuando han tenido que financiar operaciones con un gran número de adquisiciones en dólares.
— El **transporte** puede ser también un eslabón débil de la cadena cuando suceden choques a nivel global o local para la logística. La reciente pandemia de la COVID-19 y sus efectos en la cadena logística de suministro son un ejemplo. También puede producirse por un evento más localizado, como cuando uno de los barcos más grandes del mundo quedó encallado en el Canal de Suez en marzo de 2021, bloqueando el tránsito en esta ruta comercial central y perturbando rutas mucho más allá. Muchas agencias humanitarias tuvieron que elaborar planes alternativos para paliar esa situación.
— El **acceso de las comunidades y otros actores locales a los productos y servicios** ofertados por los actores humanitarios es también un reto mayor en muchas crisis. Puede ser el resultado de un limitado abastecimiento (ver primer punto), pero también puede deberse a otros factores, como los tramites con las aduanas, la gestión de permisos de trabajo para los equipos o la seguridad en una zona. Esto es especialmente crítico en zonas de conflicto armado.

La insuficiente consideración de los aspectos logísticos complica la óptima asistencia a las comunidades

En general, **muchos de estos desafíos se agravan si hay una insuficiente consideración de los aspectos logísticos en una organización humanitaria o por parte de sus donantes o su personal.** Esta falta de reconocimiento de la logística humanitaria puede tener impactos especialmente negativos cuando se da en la fase de presupuestar o de desarrollar los planes operativos. Supone también un reto cuando existe en la gestión de los recursos humanos con una falta de profesionalización del personal y voluntarios/as, quienes pueden carecer de las habilidades esenciales para gestionar cuestiones que requieren conocimientos técnicos.

La creciente sofisticación y profesionalización de las organizaciones humanitarias internacionales ha permitido abordar estos retos de manera cada vez más consistente.

Médicos Sin Fronteras (MSF) es, en ese sentido, precursora en la materia y un buen ejemplo de los pasos paulatinamente dados para desarrollar capacidades logísticas acorde a sus operaciones. En 1979, con ocho años de existencia, fue descrita por Jacques Pinel, un joven farmacéutico que trabajaba en campos de refugiados en Tailandia, como una «organización sin organización». Este llamaba la atención sobre la deficiente gestión de medicamentos, pidiendo la creación de una base logística; para la organización. Este hecho supuso el inicio del

esfuerzo que desde entonces ha venido dándose de manera continuada para desarrollar normas, protocolos y kits que garanticen el impacto de las operaciones.

4
ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA: POLÍTICA DE LOGÍSTICA DE LA DG ECHO Y BUENAS PRÁCTICAS

La coordinación y, cuando es posible, la mutualización de recursos refuerzan las capacidades logísticas de las organizaciones

Muchas organizaciones han seguido un camino similar en las últimas décadas, aunque no todas han podido movilizar tantos recursos, convencer a sus donantes (cuando no son socios) o integrar perfiles especializados en sus equipos. **El lanzamiento por parte de la DG ECHO de una política de logística humanitaria** al inicio de 2022 da una señal muy positiva en este sentido, pues busca reafirmar la importancia de esta materia para que la ayuda sea eficaz. Como donante humanitario de primer nivel, la DG ECHO pretende orientar a sus socios implementadores para que consideren de manera consistente esta materia, siguiendo las mejores prácticas del sector. Para ello, **la política se hace eco de algunas de las mejores prácticas en el sector** entre las cuales podemos destacar:

— Integrar lo máximo posible los mecanismos de coordinación, en primer lugar, el clúster global de logística que existe desde los inicios de los grupos sectoriales creados en 2005, como parte de la respuesta en el sistema de Naciones Unidas. Este foro es de especial relevancia a nivel global en el intercambio de información, la formación y la definición de un marco técnico conjunto (a través de su manual LOG[2]). Al igual que para los otros clústeres, la consistencia y sofisticación del mecanismo puede varias según las respuestas.
— Mutualizar los recursos siempre y cuando sea posible, con el fin de garantizar el acceso a los productos o servicios necesarios y limitar los costes de los mismos. Más allá de la coordinación que se puede hacer a través de los clústeres y de las iniciativas que pueda permitir para colaborar en una respuesta, existen iniciativas pensadas específicamente para este propósito, como es el caso del *Réseau Logistique Humanitaire* (o Red Logística Humanitaria, RLH) iniciada por ONG francófonas para definir criterios y maneras de trabajar conjuntas con el objetivo de mutualizar compras o uso de recursos en determinados contextos. Este modelo es una buena manera de facilitar el acceso a los recursos y los servicios necesarios con costes contenidos, pero solo se puede dar con criterios comunes y una gran confianza en la red de organizaciones.
— Hacer uso de los Centros de Adquisiciones Humanitarias (*Humanitarian Procurement Centres*, HPC) repartidos en diferentes regiones del mundo para dar servicio a los actores humanitarios. Se trata de organizaciones sin ánimo de lucro especializadas en la gestión técnica y comercial de los suministros y servicios disponibles para suministrar sus bienes y servicios a todos los socios de la DG ECHO. Asimismo, estos permiten utilizar cadenas logísticas consolidadas, aligerando el trabajo y los costes para las organizaciones que trabajan en un

2 Para más información, consultar: https://log.logcluster.org/.

contexto dado. Son especialmente relevantes para la compra de medicamentos que requieren ser certificados, aunque no siempre pueden garantizar la disponibilidad para todos los contextos. Importar medicinas sigue siendo una labor ardua constreñida por la limitada oferta y la importante reglamentación tanto de los donantes como de los países receptores.

— De manera destacada, se recomienda considerar los impactos medioambientales en todos los segmentos de la cadena de suministro. Esto tiene mucha importancia, ya que la cadena logística está asociada a la mayor parte del impacto medioambiental de la respuesta humanitaria. Es especialmente notable fijarse en cómo se plantea el transporte de personas y mercancías, la compra de materiales o la «logística inversa» (viaje de vuelta de los materiales desplegados para otros usos o reciclaje). Cabe señalar que existen ya un gran número de buenas prácticas para los diferentes aspectos de la cadena de suministro.

La cadena logística está asociada a la mayor parte del impacto medioambiental de la respuesta humanitaria

Cuadro 1

Mejores prácticas para reducir el impacto medioambiental de la cadena logística

Desde 2021, el manual LOG[3] del clúster global de logística plantea una definición detallada de la «logística verde», junto con una lista de las mejores prácticas en la materia.

Transporte	Medir los movimientos, costos y mantenimiento del transporte para recopilar datos sobre su uso. Invertir en consecuencia en un mantenimiento adecuado en función de las necesidades y la estrategia seleccionada. Esto puede incluir aspectos como rediseñar rutas más cortas, invertir en vehículos ecológicos, etc.
Distribución	Planificar la cadena de suministro y la adquisición teniendo en cuenta el coste de gestión de los residuos producidos. Conectar eficazmente los lugares de producción con los puntos de distribución, incluido el uso de la proximidad a los puntos de almacenamiento / distribución como criterio de selección. Evaluar la línea de producción o los canales de distribución de tercer nivel de los proveedores en busca de residuos o mal uso.
Compras	Crear y aplicar criterios de selección que coincidan con las políticas éticas y ambientales de la organización. Investigar las iniciativas que otras organizaciones están poniendo en marcha y adaptarlas a la situación concreta.
Almacenamiento	Realizar mejoras en la infraestructura para facilitar el movimiento de carga. Utilizar luz solar y ventilación natural. Si la infraestructura va a durar más de dos años, invertir en fuentes de energía solar o eólica y administrar su consumo de energía.
Embalaje	Elegir el modo de transporte adecuado con tiempo suficiente, para poder entender cómo se embala y etiqueta la carga. Tratar de encontrar un buen compromiso entre la seguridad y el manejo; reducir el embalaje y/o utilizar materiales reutilizables o biodegradables (como cartón y otras formas de embalaje a base de papel).

3 Para más información, consultar: https://logcluster.org/wrec/green-logistics.

— Por último, se puede destacar de la política de la DG ECHO la importancia de trabajar en base a normas técnicas reconocidas, destacando en especial las Normas Logísticas Universales[4] (ULS, por sus siglas en inglés). Estas son el resultado de un proyecto apoyado por la misma DG ECHO que culminó con la publicación de un manual de normas universales en mayo de 2021, tras un proceso de escritura y de pilotaje participativos con varias organizaciones. El manual, disponible en inglés, español y ruso, detalla las normas mínimas a alcanzar en los principales sectores logísticos siguiendo la lógica del Manual Esfera y de sus normas asociadas (HSP). Asimismo, para cada norma mínima se plantean acciones clave e indicadores para orientar las actividades y medir el grado de complimiento. Estos elementos se completan con notas de orientación para poder contextualizarlos en una situación dada y no caer en el riesgo aplicar soluciones estándares a problemas diferentes. En ese sentido, el manual es especialmente relevante para las organizaciones más pequeñas que no tienen personal especializado en la materia o para facilitar el dialogo entre actores logísticos y otros que están familiarizados con la metodología Esfera.

La logística afecta a todos los aspectos de los proyectos humanitarios y debería integrarse en las diferentes fases de los proyectos

5
UNA MIRADA HOLÍSTICA

La política de ECHO, así como varias de las iniciativas recientes que cita (RLH, ULS, clúster...) es una muestra del dinamismo de la logística considerada como una pieza esencial del engranaje humanitario. Esto requiere darle una **consideración holística** y no verla como un servicio de soporte puntual en las operaciones.

La logística es una cuestión transversal que afecta a todos los aspectos de los proyectos humanitarios y debería integrarse en las diferentes fases de los proyectos. Asimismo, es muy relevante que los equipos logísticos puedan participar en muchos casos en la evaluación de necesidades, en el proceso de presupuestación o participar, en alguna medida, en el diseño para garantizar que los planteamientos son realistas y adecuados técnicamente.

Las diferentes funciones de la logística representan también una importante parte de los costos de las operaciones. En consecuencia, si se aborda desde un enfoque más eficiente puede suponer en gran ahorro de recursos.

Por último, cabe no perder de vista que **la logística es un factor clave para la entrega oportuna de la ayuda y una pieza importante para garantizar el acceso humanitario.**

4 DG ECHO (2021). «Normas logísticas universales en la respuesta humanitaria». https://handbook.ul-standards.org/es/humlog/#sec001.



CAPÍTULO



CRISIS EN EL NORTE DE MOZAMBIQUE: CABO DELGADO EXHAUSTO TRAS CINCO AÑOS DE CONFLICTO

Aitor Zabalgogeazkoa,
responsable de la Unidad de Emergencias de Médicos Sin Fronteras España (MSF-E)

Las familias desplazadas en la playa de Maganja, en el distrito de Palma, esperaban el retorno a Mocímboa da Praia desde hacía dos años. Desde que Mocímboa fue tomada por un grupo que ahora se define como «Estado Islámico en la Provincia de Mozambique», estas familias vivían en una franja de playa de unas decenas de metros de ancho. Rebuscaban lo que podían entre los cocoteros y las huertas abandonadas, y completaban con lo que conseguían pescar sin alejarse mucho entre los arrecifes. La ayuda humanitaria era esporádica debido a unas dunas que hacían difícil el paso de camiones. Las condiciones de vida en Maganja eran espantosas: las familias estaban apiñadas en la franja de playa, sin lonas con las que hacerse un techo, y muchas sin una miserable esterilla en la que dormir y sin lugar donde lavarse o hacer sus necesidades. Sus posesiones se limitaban a un hatillo con lo que podían cargar sobre la cabeza. Y sin ninguna perspectiva de cambio.

La ironía es que estas mil y pico familias se ubicaban en la parte trasera del gran complejo de extracción de gas natural licuado de la península de Afungi. Más allá de la playa o de la seguridad del complejo gasístico, muy poca gente se aventura. Algunos pescadores y comerciantes van a paso ligero por las pistas de arena y, al mínimo ruido, se internan en el bosque hasta que haya silencio otra vez. No hay transporte, ya que el transporte privado no es rentable en esta zona. ¿Adónde irían de todas formas? ¿A Palma? Esta ciudad lleva un año intentando volver a la normalidad, desde que sus 60 000 habitantes escaparon tras un ataque contra la ciudad, que duró varios días. Pero Palma todavía no tiene hospital, banco ni servicios públicos, el mercado apenas funciona y las empresas de servicios que trabajan para las compañías del gas están cerradas.

En octubre de 2022, las familias que estaban desplazadas en Maganja fueron trasladadas a Mocímboa da Praia en autobús por las autoridades del distrito y con el apoyo de la compañía gasera. Están volviendo al epicentro, donde el conflicto en Cabo Delgado —provincia con una población estimada de 2,3 millones de personas[1]— empezó de manera pública a finales de 2017. Ese año, Mocímboa sufrió un primer asalto y, desde ese momento, se convirtió en el paradigma de esta situación. Atacada repetidas veces, quedó en manos de los grupos armados en agosto de 2020 y pasó un año entero hasta que el Ejército mozambiqueño y el ruandés pudieron hacerse con el control de la ciudad. Y ha pasado otro año entero hasta que la población ha empezado a volver. Por ahora, han regresado 25 000 personas, que se encuentran con muchos barrios destruidos y con todo por rehacer. A primera hora de la mañana, la única actividad visible, aparte de la presencia militar, son la cola en el puesto de salud provisional instalado en la lonja de lo que fue un comercio y la salida a la mar de docenas de pescadores en embarcaciones que, cuando menos, pueden calificarse de «frágiles».

FOTO:

En junio de 2022, Zaina Amade, desplazada poco tiempo antes, recogía un kit con artículos de primera necesidad en Ntele, en Cabo Delgado.

© MSF

1 http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/cabo-delgado/quadro-1-populacao-recenseada-por-area-de-residencia-e-categoria-censitaria-segundo-idade-e-sexo-provincia-de-cabo-delgado-2017.xlsx/view.

1
DESPLAZAMIENTOS MASIVOS

Los retornos a las ciudades de Palma y Mocímboa, protegidas por las Fuerzas Armadas mozambiqueñas y ruandesas, podrían dar a entender que la situación se está estabilizando. Nada más lejos de la realidad. A escasos 40 kilómetros, un pueblo en el mismo distrito acaba de ser asaltado, la poca comida que había ha sido robada y un campesino ha aparecido decapitado. A 100 kilómetros de Mocímboa, hace pocos días, el pueblito de Ntoli, en el distrito de Nangade, ha sufrido un asalto nocturno. El centro de salud ha sido incendiado, al igual que muchas casas, y el precario campo de desplazados –que acogía a 1500 familias– se ha vaciado; todos sus habitantes han corrido a esconderse en las matas colindantes. Ntoli y otras poblaciones de distritos como Meluco, Ancuabe, Mueda o Chiúre no habían padecido de manera directa el conflicto hasta hace unos meses. En esos cinco años de violencia en Cabo Delgado, estos lugares se habían convertido en refugios a los que la población huía para ponerse a salvo de los ataques y en los que la comunidad local, las autoridades y las organizaciones sociales recibían y asistían a los desplazados. Ahora ya no ofrecen esa relativa estabilidad y seguridad para la acogida.

La escalada vertiginosa de personas desplazadas da cuenta de la creciente complejidad del conflicto

En 2020, había seis distritos en los que se habían registrado ataques a pueblos, violencia contra la población y enfrentamientos entre los policías, los militares y los grupos armados. Ahora los distritos afectados son más de doce. Los incidentes se han intensificado en términos de frecuencia y violencia, y el impacto en la población ha sido cada vez más grave. Durante 2022, los focos de violencia se han ido desplazando hacia el sur. En enero primero, y luego en junio, los incidentes violentos han provocado nuevos desplazamientos masivos cerca de la capital provincial de Pemba: 80 000 personas han abandonado sus hogares,[2] y para algunas es ya la tercera o cuarta vez que se desplazan. Durante este año, dos provincias colindantes, Niassa y Nampula, también han sufrido ataques y desplazamientos.

La escalada vertiginosa de personas desplazadas da cuenta de la creciente complejidad del conflicto y de su masivo impacto en la población. En marzo de 2020, había alrededor de 156 000 personas afectadas por la violencia en Cabo Delgado, incluyendo las que estaban desplazadas. En la actualidad, la ONU estima que al menos 1,5 millones de personas podrían necesitar asistencia humanitaria debido al conflicto, entre ellas más de 946 000 desplazados que dependen de las distribuciones de raciones del Programa Mundial de Alimentos.[3] En su mayoría, las familias desplazadas no tienen tierras que cultivar y, si las tienen, no son suficientes o son tierras ya agotadas por las poblaciones residentes.

2
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), *Mozambique: Displacement influx in Cabo Delgado and Nampula provinces: Situation Report No. 1,* 25 de julio de 2022. https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-displacement-influx-cabo-delgado-and-nampula-provinces-situation-report-no-1-enpt.

3
Organización Internacional de las Migraciones (OIM), *Northern Mozambique Crisis — DTM Baseline Assessment Abridged Report Round 16 (June 2022),* 15 de julio de 2022. https://dtm.iom.int/reports/northern-mozambique-crisis-%E2%80%94-dtm-baseline-assessment-abridged-report-round-16-june-2022.

Con la llegada, hace un año, de las fuerzas ruandesas y de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), el Gobierno mozambiqueño esperaba estabilizar la situación y retomar la actividad económica clave para Cabo Delgado y para todo el país: la explotación de gas de la cuenca del Rovuma. El control gubernamental de ciudades como Palma y Mocímboa se ha traducido en la dispersión de los ataques a otros distritos y provincias. La situación en la franja costera entre Palma y la capital provincial, Pemba, no permite retomar la actividad económica, así que los trabajos de extracción del gas y sus servicios contratados en tierra permanecen prácticamente paralizados. Solo una de las tres explotaciones está operando. Las comunidades de alrededor permanecen a la espera de la creación de empleo y oportunidades, que se aplaza una y otra vez.

La desesperanza de la población no se limita a la falta de trabajo y medios de vida. Estas perspectivas siempre han sido difíciles en una región donde la mayoría de la gente vive de la agricultura o pesca de subsistencia. Los planes de desarrollo para el coco o el anacardo han sufrido los embates del comercio mundial de alimentos. Esta región siempre ha quedado lejos de la metrópoli; tanto es así que a Cabo Delgado se la conoce también como «Cabo Olvidado». Protagonista durante la guerra de independencia, y epicentro de la lucha contra los portugueses, esta población ha seguido ignorada después. La presencia institucional es frágil; consiste en unos pocos funcionarios, una escuela hecha casi siempre de cañas y barro, un pequeño centro de salud y un edificio para la Administración. La Policía, el Ejército y la milicia local tienen presencia en pequeños grupos. Las redes comunitarias y familiares están muy debilitadas por el desplazamiento forzoso y la falta de perspectivas. ¿Organizarse para qué? Lo más probable es que haya que salir corriendo otra vez dentro de unas semanas.

A Cabo Delgado se la conoce también como «Cabo Olvidado»

El conflicto ha hecho un considerable daño a los mínimos progresos que se habían logrado. Los pozos de agua están abandonados y las bombas de extracción estropeadas, los centros de salud han sido vandalizados y su dotación está inservible, los maestros han huido y el transporte consiste en esporádicos camiones con docenas de personas sentadas sobre la carga. Las cosechas se han abandonado, porque no es seguro ir a los predios a plantar y cultivar. Y las carreteras se echan a perder por falta de mantenimiento. Los puntos de atracción turística están desatendidos y vacíos. Da la impresión de que la vida está en suspenso hasta que algo pase. ¿El qué? No está claro.

2
FALTA GENERALIZADA DE ACCESO A LA SALUD

La falta de perspectivas de avances y la desesperanza marcan la vida de las comunidades afectadas por el conflicto en Cabo Delgado. En las aldeas de reasentamiento, que es donde la Administración ha acogido a los desplazados, la vida está en suspenso, siempre pendiente de cuándo se podrá volver al lugar de origen. Las familias no se pueden permitir grandes esfuerzos de reasentamiento, porque puede ocurrir que sean trasladadas a otro lugar o tengan que volver a desplazarse en la siguiente ola de violencia. Sin trabajo, con un pedazo mínimo de tierra para cultivar, sin ahorros, sin transporte, sin ropa o un simple folio limpio,

conseguir un trabajo fuera del campo es una proeza. Invertir horas en la cola esperando al relleno del tanque de agua o ir a recogerla a la regata más cercana es la principal actividad para muchas mujeres y niños. La desesperanza se palpa en los campos. Por eso no es de extrañar que los problemas de salud mental estén extendidos y sean casi tan urgentes como los de la salud física.

En su mayoría la población desplazada está acostumbrada a no contar con los servicios de salud. Lo más cercano a la población es un Agente Polivalente Elemental (APE), un trabajador comunitario empleado por el Ministerio de Salud y que pertenece a la misma comunidad a la que sirve. Su papel es ofrecer primeros auxilios, promoción de la salud y derivaciones a puestos médicos. Este personal se encarga de la gestión comunitaria integrada de casos de neumonía infantil, diarrea y malaria en poblaciones de hasta 2000 habitantes. Cada APE es responsable de entre 500 y 2000 personas. Casi siempre se encuentran en áreas de difícil acceso, que pueden situarse a entre 8 y 25 kilómetros de distancia de los establecimientos de salud.
Su formación es muy básica, así como su alfabetización, y no tienen los medicamentos que necesitan para trabajar; puede que tengan también que buscar a un vecino al que le quede gasolina en la motocicleta, para trasladar a una mujer embarazada o a un herido. Y la paga que reciben no es suficiente para vivir, así que buscan otros trabajos. En el mismo pueblo, también es posible encontrar al curandero o curandera tradicional, que los hay en todos, hasta el punto de superar en número a los APE en toda la provincia. En julio de 2022, el 26 % de los centros sanitarios en cabo Delgado no funcionaban.[4]

Las condiciones de salud de la población de Cabo Delgado son malas

Estas dos son las alternativas existentes para las personas enfermas o heridas en las aldeas. La gente siempre ha recurrido a ellos, de manera indistinta y como únicas opciones.
La siguiente, el acudir a un centro de salud, tiene costes a veces inasumibles: el transporte, el pago de una pequeña señal por la atención recibida y casi siempre el desembolso para comprar unos medicamentos que, de todas formas, no hay en el puesto de salud y raramente se encuentran en el puestito donde venden pastillas sueltas. Un tratamiento propiamente dicho requiere un nuevo traslado a un pueblo más grande, donde, con suerte, habrá algo parecido a una farmacia. Por esta razón, muchas veces, cuando alguien llega a un hospital, ya hay poco remedio. Los pacientes evitan ese paso porque no se lo pueden permitir y, cuando acuden, a menudo es demasiado tarde.

Las condiciones de salud de la población de Cabo Delgado son malas. Durante la época de lluvias, la malaria tiene un impacto considerable y el cólera es endémico. Los periodos de lluvias se han comportado de manera irregular los últimos años. Los ciclones Idai y Kenneth azotaron la zona costera y, por primera vez, hubo dos fenómenos de estas características causando destrozos en la misma temporada. En cambio, las lluvias que debían haber llegado en noviembre de 2021 no llegaron hasta el siguiente enero, lo que provocó el retraso de la producción agrícola y una calidad peor de los nutrientes cosechados. Esta temporada, es posible que lleguen nueve o diez ciclones a finales de año, con la esperanza de que el fenómeno de La Niña, esta vez, sea positivo y no provoque lluvias catastróficas.

4 https://euc-word-edit.officeapps.live.com/we/UpgradeBrowser.htm?llcc=en-US#_ftn9.

Por otra parte, en Cabo Delgado, la prevalencia de la infección por VIH es de alrededor del 13 %. Aunque sea menor que en otras provincias y regiones del sur africano, siguen siendo decenas de miles las personas afectadas. Muchas de ellas se han desplazado y han interrumpido su tratamiento. Tampoco están registradas como pacientes en los centros de salud de las zonas a las que se desplazan, de forma que los tratamientos no están disponibles. Hay muchas madres jóvenes, muy jóvenes, que incluso desconocen la enfermedad. Todavía nacen niños con VIH por falta de controles prenatales. Los menores de 5 años que en peor estado llegan al hospital de Mueda casi siempre tienen VIH, y a menudo fallecen.

La mortalidad materna e infantil es preocupante también. Las complicaciones en el parto se producen la mayoría de las veces en pueblos apartados del hospital más cercano. El modesto hospital de Mueda es el único de derivación que cuenta con paritorio y quirófano en un centenar de kilómetros a la redonda, de forma que varios distritos se ven obligados a recurrir a sus servicios o a enviar al paciente a Pemba o Montepuez, que están a unas cinco horas en todoterreno. Tras dos años de distorsión por culpa de la COVID-19, los programas de vacunación flaquean y hay casos de sarampión y polio en el grupo de población que se desplaza constantemente: es difícil registrar el estado vacunal de los niños y, por tanto, estos no están recibiendo todas las dosis necesarias. La tarjeta amarilla de vacunación es el bien más preciado por las madres, no solo por la garantía de protección de sus hijos ante las enfermedades prevenibles, sino también porque funciona como documento de identidad para los pequeños que ni siquiera han tenido la oportunidad de ser inscritos en un registro civil.

Tras dos años de distorsión por culpa de la COVID-19, los programas de vacunación flaquean

3
AYUDA HUMANITARIA INSUFICIENTE

Mientras el conflicto en Cabo Delgado continúa, los problemas sociales, ambientales, sanitarios y económicos se intensifican. Debido a la inseguridad, la asistencia humanitaria se distribuye de forma desproporcionada en la provincia: es más habitual en el sur, que se ha considerado hasta ahora más estable y es donde se concentraban la treintena de campos y aldeas de reasentamiento más pobladas. En algunos de los distritos donde trabaja Médicos Sin Fronteras (MSF), como Macomia, Nangade y Mocímboa da Praia, hay pocas organizaciones locales o internacionales con presencia regular. Se necesita más asistencia para quienes viven en zonas de difícil acceso. MSF ha sido a menudo una de las primeras organizaciones humanitarias en iniciar operaciones en diferentes distritos y sigue siendo la única organización con presencia continua en algunos otros. La ayuda humanitaria disponible es insuficiente para las necesidades de las comunidades afectadas.

La asistencia provista por las agencias de Naciones Unidas y los programas nacionales de salud financiados por instituciones internacionales no es suficiente. El entorno de Cabo Delgado es complicado: hay picos de extrema inseguridad, se precisan desplazamientos largos, la logística es compleja y sigue habiendo grandes movimientos de población, que impiden la anticipación y planificación regular de la asistencia. Es necesaria más

reactividad por parte de las organizaciones tanto locales como internacionales, para adaptar programas y actividades, para poder registrar y tratar a los pacientes a tiempo, y para asistir y apoyar a los recién desplazados. Las organizaciones locales que trabajaban en cooperación al desarrollo han quedado muy afectadas por el conflicto, ya que han perdido personal, instalaciones y capacidad, y precisan de apoyo extraordinario para poder situarse como entidades con presencia y liderazgo en las comunidades. Es complicado y extraordinario para una radio comunitaria, una asociación de campesinos o un grupo de trabajo de mujeres adaptar sus programas y actividades a una situación tan cambiante y traumática con los medios y capacidades de que disponen.

El año 2023 empezará también con grandes incógnitas sobre la financiación de programas de desarrollo y asistencia. La crisis energética puede afectar mucho a los fondos disponibles y a los llamamientos de Naciones Unidas; el Programa Mundial de Alimentos reducirá las raciones de manera sensible, dado que hay también otras crisis, en concreto alimentarias, que compiten por la misma financiación. Hay diferentes partidas para ayudas y proyectos de cooperación internacional, pero los fondos para ayuda humanitaria son modestos y tienen una función muy limitada.

Las organizaciones locales de cooperación al desarrollo han quedado muy afectadas por el conflicto

Y los fondos resultantes de la extracción de gas, al no haber comenzado esta en general, todavía no están disponibles. El hecho de que Europa necesite ahora gas a cualquier precio podría resultar beneficioso a corto plazo para Mozambique, pero la espada de Damocles sobre las comunidades en las que hay recursos naturales siempre está ahí.

Los fondos que podrían cambiar la situación y el devenir de las comunidades de Cabo Delgado son los que pueden producir los recursos naturales de la provincia. No es el caso: todo el conflicto parece girar en torno a los fabulosos beneficios que genera la extracción del gas.

Si la marginación de las poblaciones no cesa, es muy difícil para las familias tener un proyecto de vida. Y la situación económica y social no va a mejorar solo con soldados y policías. Es una guerra que ha vaciado 15 000 kilómetros cuadrados de territorio, en los que hoy nadie vive ni siembra ni recoge cosechas ni pesca. En estas condiciones, la economía no puede funcionar ni a su nivel mínimo, el de subsistencia, que es el umbral al que la mayoría de los habitantes de Cabo Delgado están, por desgracia acostumbrados. No hay un horizonte de resolución a corto plazo. La desprotección absoluta de la población ante los ataques y el desplazamiento forzoso, la ausencia de un proyecto económico y social orientado a construir comunidades sólidas y con futuro y la distorsión que supone la apropiación del territorio por parte de élites locales y multinacionales son las cuestiones que marcan el devenir y la evolución del conflicto

4
RESPUESTA DE MSF

Los equipos de MSF dan respuesta a la crisis en Cabo Delgado desde 2019, aunque la organización tiene una larga historia en Mozambique, que se remonta a 1984, durante la guerra civil. En el momento de escribir este artículo, en octubre de 2022, MSF tiene proyectos en Macomia, Palma, Mocímboa da Praia, Mueda, Muidumbe, Meluco, Nangade y Quissanga. La asistencia de MSF incluye consultas de atención primaria, tanto en clínicas fijas como móviles (con programas de salud sexual y reproductiva y planificación familiar), salud mental, actividades de agua y saneamiento, apoyo a la atención secundaria en los hospitales locales y distribuciones de artículos de primera necesidad y de refugio, así como de raciones de comida de emergencia, para las comunidades desplazadas.

Médicos Sin Fronteras también contribuye a la mejora de la salud de la población en otras zonas de Mozambique que no están afectadas por el conflicto. En colaboración con instituciones internacionales y autoridades de salud, en Beira lleva a cabo un programa de atención al VIH avanzado en colectivos extremadamente vulnerables, y en Nampula cuenta con un programa para la erradicación de enfermedades tropicales (con un importante componente comunitario).

Ahora que el conflicto ha cumplido cinco años (el pasado 5 de octubre), llamamos la atención sobre las inmensas necesidades humanitarias y de salud que vemos. Se trata de un conflicto con un impacto devastador e imprevisible en la vida de las comunidades de Cabo Delgado.

RESPUESTA DE MSF EN CABO DELGADO, MOZAMBIQUE
Septiembre de 2022










Ph 016
Metronidazole
ALUSIL
AMOXID - 50
Amoxicillin Capsules
CLOX - 500
500mg

CAPÍTULO

10

TIGRAY, LA HERIDA QUE NO CESA: UN EJEMPLO DE LA IMPUNIDAD FRENTE A LOS ATAQUES A LA POBLACIÓN CIVIL Y LA MISIÓN MÉDICA

Raquel González Juárez,
coordinadora de Médicos Sin Fronteras España (MSF-E)

FOTO:

Como otros muchos, el centro de salud de Sebeya, en el este de Tigray, fue saqueado. Esta fotografía se tomó en febrero de 2021.

© MSF

1
INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende esbozar los riesgos a los que ve expuesta la acción médico-humanitaria en zonas de conflicto; en particular, Médicos Sin Fronteras. Tigray es un ejemplo doloroso y abierto de los riesgos a los que nos enfrentamos. El 24 de junio de 2021, tres trabajadores humanitarios fueron asesinados en una carretera, a unos 50 minutos de Abi Adi, la base de operaciones de uno de los equipos de Médicos Sin Fronteras en la región, mientras se dirigían a evaluar las necesidades médicas en una población cercana. Los ataques a la misión médica y otros objetivos puramente vinculados a la población, como escuelas, guarderías o mercados, se han convertido en una tónica generalizada en algunos contextos, los cuales, en la mayoría de los casos, quedan congelados en un limbo de absoluta impunidad. Esta es una tendencia muy preocupante en el contexto médico-humanitario, pues sin unas mínimas condiciones de seguridad y de respeto por la acción médico-humanitaria por parte de todos los actores implicados en el conflicto, el espacio humanitario se reduce enormemente, dejando a las poblaciones desprovistas de cualquier alivio. La falta de asunción de responsabilidades de aquellos que infringen dolor y sufrimiento de manera intencionada, sumada a la impotencia por las dificultades de acceso a las poblaciones, es una herida que no cesa. Este artículo pivota sobre ambos conceptos para acercarse a los asesinatos aún sin resolver de nuestros compañeros, con una mirada más global a las limitaciones de la práctica médico-humanitaria y la necesidad de proteger la misión médica en zonas de conflicto.

2
EL CONFLICTO EN TIGRAY Y SU IMPACTO EN LA POBLACIÓN

El conflicto armado comenzó en noviembre de 2020 y ha tenido un impacto devastador en la población civil de Tigray, estimada en 5,6 millones de personas,[1] y en las regiones circundantes. Los equipos de Médicos Sin Fronteras desplegados desde finales de 2021 en la región fueron testigos de cómo la violencia sufrida por sus habitantes era cruenta y los ataques indiscriminados contra personas indefensas se convirtieron en una práctica habitual, en medio del desamparo más absoluto. Podíamos sentir el terror constante de la gente, que tenía miedo de salir de sus refugios, de cultivar sus campos, de ir al mercado o a buscar alimentos y agua. Los hospitales y centros de salud se vieron golpeados directamente por la violencia: muchos de ellos fueron saqueados, vandalizados y destruidos en una serie de ataques deliberados y generalizados con el objetivo de dejar a la misión médica fuera de funcionamiento. De las 106 instalaciones de salud visitadas por nuestros equipos entre mediados de diciembre de 2020 y principios de marzo de 2021, solo el 13 % funcionaban con

1
ReliefWeb, *Ethiopia: Tigray Region Humanitarian Update - Situation Report No. 1*, 7 de noviembre de 2020. https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-tigray-region-humanitarian-update-situation-report-no-1-7-november-2020.

normalidad.[2] Se calcula que miles de civiles han muerto y tres millones de personas han sido desplazadas a causa del conflicto, 1,8 millones en la región de Tigray.[3] Una región antes rica y desarrollada, con ganadería, industria, universidades y una avanzada sanidad, se había transformado en una de las mayores crisis humanitarias del mundo.

En Médicos Sin Fronteras experimentamos una pérdida de acceso progresiva a la región, que ha evolucionado desde el inicio del conflicto. En los inicios de este, encontramos el espacio necesario para poder realizar una intervención a gran escala; supuso un enorme esfuerzo operacional y exigió arduas negociaciones a nivel nacional, regional y local para conseguir el consentimiento expreso de todas las partes. En este marco, fuimos capaces de proporcionar una respuesta a la altura de las necesidades, y expandir nuestras actividades.

En Tigray, MSF presenció cómo los ataques indiscriminados contra personas indefensas se convertían en práctica habitual

Solo un mes después de comenzar la violencia, Médicos Sin Fronteras consiguió entrar con un primer equipo en la capital de Tigray, Mekele. Desde entonces, el eje entre las ciudades de Mekele, Adrigat y Axum se convirtió en nuestro centro de operaciones y fuimos ampliando actividades en otras áreas del centro, sur y noroeste de Tigray; sumamos la atención médica a miles de personas desplazadas en la frontera de la región de Amhara y refugiadas en Sudán. Desde principios de 2021, iniciamos clínicas móviles para llegar a zonas rurales y más aisladas donde el sistema sanitario no funcionaba. Entre diciembre de 2020 y junio de 2021, solamente los equipos de la organización en Axum, Adigrat y Abi Adi realizaron más de 30 000 consultas externas, suministraron más de 20 000 vacunas rutinarias, efectuaron más de 900 cirugías y trataron a más de 750 personas heridas por violencia de forma intencionada.

Durante esos meses, a pesar de la autorización expresa para intervenir por todas las partes en conflicto, sufrimos recurrentes bloqueos a las entregas de ayuda humanitaria.[4] Aún más grave, en 2021 se vivió una fuerte escalada de una retórica pública perjudicial que atacaba a las organizaciones humanitarias, tanto a nivel federal como regional. A nivel federal, durante mayo y junio, altos representantes del Gobierno realizaron acusaciones públicas contra las organizaciones humanitarias; entre ellas, que las ONG habían realizado contrabando de armas para las Fuerzas

---

2
Médicos Sin Fronteras, «Etiopía: denunciamos ataques deliberados y continuos contra las instalaciones médicas de Tigray», 16 de marzo de 2021. https://www.msf.es/actualidad/etiopia/etiopia-denunciamos-ataques-deliberados-y-continuos-las-instalaciones-medicas.

3
ReliefWeb, *Northern Ethiopia Protection Analysis Updat*e, 6 de mayo de 2022. https://reliefweb.int/attachments/2c7acb1d-6b87-4ca6-9f1d-244f80828322/protection-analysis-update_northern-ethiopia-response_-final-6-may-2022-2.pdf.

4
A fecha de 19 de octubre de 2022, las entregas de ayuda en Tigray llevaban suspendidas más de siete semanas, y la asistencia a Amhara y Afar también estaba interrumpida. UN News, «Tigray conflict is a health crisis for 6 million people, and "the world is not paying attention"», 19 de octubre de 2022. https://news.un.org/en/story/2022/10/1129697.

de Tigray (FT) y escondido a combatientes en sus vehículos.[5] En Abi Adi, estas acusaciones contribuyeron a crear un clima de desconfianza hacia las pocas organizaciones humanitarias internacionales que trabajaban en la zona.

En los días previos a los asesinatos del personal de Médicos Sin Fronteras ocurridos el 24 de junio, se produjeron frecuentes enfrentamientos entre las Fuerzas Nacionales de Defensa de Etiopía (FNDE), junto con sus aliados, y las Fuerzas de Tigray, en diferentes zonas de Abi Adi y sus alrededores. Las FT tomaron el control de Abi Adi el 22 de junio.[6] Tras la pérdida militar del control del pueblo, las tropas de las FNDE se retiraron de Abi Adi durante el 21 y 22 de junio, como parte de una retirada progresiva de la provincia. Posteriormente, el 28 de junio, salieron de la región de Tigray, a lo que seguiría la implementación de férreas medidas de control en las fronteras regionales, mantenidas desde entonces, que afectaron severamente a la provisión de ayuda médico-humanitaria a la población de Tigray. El equipo de Médicos Sin Fronteras fue asesinado en la ruta utilizada por las tropas de las FNDE para su retirada de Abi Adi.

En 2021, se vivió una fuerte escalada de una retórica pública perjudicial que atacaba a las organizaciones humanitarias

Tras los asesinatos, Médicos Sin Fronteras España tomó la dolorosa pero necesaria decisión de suspender las actividades en las zonas central y oriental de Tigray y evacuó a los equipos los días posteriores. La secciones belga y holandesa de la organización continuaron trabajando en medio de crecientes dificultades; entre ellas, la imposibilidad de aprovisionamiento adecuado y las limitaciones de acceso a determinadas poblaciones.

Como parte también de esta estrategia de erosión del trabajo humanitario, el 30 de julio de 2021, la Agencia Etíope para las Organizaciones de la Sociedad Civil (ACSO), ordenó cerrar durante tres meses las actividades de Médicos Sin Fronteras en el oeste y noroeste de la región de Tigray, además de en las regiones etíopes de Amhara y Gambela y en la Región Somalí. En ese momento, se siguieron prestando servicios médicos y humanitarios en Adís Abeba, Guji (Oromía), el sureste de Tigray, y la región de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur (SNNPR).

5
El 12 de junio, el vice primer ministro y ministro de Asuntos Exteriores, Demeke Mekonnen, declaró que el Gobierno tenía «pruebas creíbles que indican que algunos actores han intentado pasar armas de contrabando para armar a la célula terrorista, haciéndolas pasar por ayuda humanitaria». «Deputy Prime Minister and Foreign Minister of Ethiopia, H.E. Demeke Mekonnen's message on undue pressures on Ethiopia regarding the situation in the Tigray Region», 12 de junio de 2021. https://www.facebook.com/watch/?v=3565358157022671.

6
Reuters, «Grim Aftermath of Ethiopian battle offers rare clues of brutal war», 27 de julio de 2021. https://widerimage.reuters.com/story/grim-aftermath-of-ethiopian-battle-offers-rare-clues-of-brutal-war.

3

SALVAGUARDAR LA MISIÓN MÉDICA EN LOS CONFLICTOS Y EVITAR LOS ATAQUES, UNA PRIORIDAD ESENCIAL

Los ataques contra las instalaciones médicas y el personal sanitario, ya sean deliberados o indiscriminados, suceden en un contexto de violencia generalizada y de atrocidades cometidas contra los civiles en los conflictos armados. Privan a las poblaciones de los servicios sanitarios, a menudo cuando más los necesitan. Solo en 2022, Médicos Sin Fronteras hemos sufrido incidentes en Camerún,[7] Sudán,[8] Ucrania,[9] República Democrática del Congo,[10] Sudán del Sur[11] o República Centroafricana.[12]

Las instalaciones sanitarias son arrastradas continuamente al campo de batalla, y los pacientes y el personal sanitario se ven damnificados en el proceso. Desde 2015, hemos sufrido la pérdida de al menos 26 miembros del personal de Médicos Sin Fronteras en diez incidentes (los registros son probablemente incompletos en lo que se refiere a personal contratado localmente), incluso durante el asalto o bombardeo de hospitales.[13]

Las instalaciones sanitarias son arrastradas continuamente al campo de batalla

7
Médicos Sin Fronteras, «Médicos Sin Fronteras condena el ataque al hospital de Mamfe en la región Suroeste», 9 de enero de 2022 (https://www.msf.org/msf-condemns-attack-mamfe-hospital-southwest-cameroon). «Cuatro meses después, continúa la pesadilla para los trabajadores de Médicos Sin Fronteras detenidos en el suroeste de Camerún», 28 de abril de 2022 (https://www.msf.org/four-months-ongoing-nightmare-msf-colleagues-detained-south-west-cameroon).

8
Médicos Sin Fronteras, «Violentos ataques violentos dejan a decenas de miles de personas sin acceso a la atención sanitaria en Darfur Occidental», 29 de abril de 2022. https://www.msf.org/violent-attacks-leave-tens-thousands-without-access-healthcare-sudan.

9
Médicos Sin Fronteras, «Áreas cercanas a hospitales y casas, bombardeadas en Mykolaiv», 29 de abril de 2022. https://www.msf.org/msf-team-witnesses-hospital-bombing-mykolaiv.

10
Médicos Sin Fronteras, «La violencia y la impunidad nos obliga a detener nuestro trabajo humanitario en Nizi y Bambu», 23 de marzo de 2022. https://www.msf.es/actualidad/republica-democratica-del-congo/la-violencia-y-la-impunidad-nos-obliga-detener-nuestro.

11
Médicos Sin Fronteras, «El acceso a la atención médica se ve perjudicado tras el robo de personal de Médicos Sin Fronteras en Yei», 1 de marzo de 2022. https://www.msf.org/access-medical-care-undermined-following-robbery-msf-staff-yei-south-sudan.

12
Médicos Sin Fronteras, «Médicos Sin Fronteras se ve forzada a reducir sus actividades médicas en Kabo», 17 de febrero de 2022. https://www.msf.org/central-african-republic-msf-forced-reduce-medical-activities-kabo.

13
Médicos Sin Fronteras, «Attacks on medical care». https://www.msf.org/attacks-medical-care.

Según el último informe anual de la base de datos de seguridad de los trabajadores humanitarios (AWSD),[14] los ataques contra estos fueron más letales en 2021, a pesar de que hubo menos incidentes importantes en relación con los dos años anteriores. Los 268 ataques denunciados se saldaron con 203 trabajadores humanitarios gravemente heridos, 117 secuestrados y 141 muertos, **el mayor número de víctimas mortales registrado desde 2013.**

El contexto más violento para los trabajadores humanitarios siguió siendo Sudán del Sur, seguido de Afganistán y Siria. La guerra civil de Etiopía hizo que ese país se uniera a los cinco contextos con más incidentes por primera vez en 24 años.

4
LOS LÍMITES DE NUESTRA ACCIÓN

Tras un ataque a la misión médica, en ocasiones MSF se retira, porque seguir trabajando es demasiado peligroso para pacientes y personal

Tras un ataque contra instalaciones médicas o personal sanitario, Médicos Sin Fronteras lleva a cabo una revisión y evaluación interna del suceso, y a menudo hace públicas sus conclusiones.[15] En ocasiones, decidimos que continuar trabajando es simplemente demasiado peligroso para nuestros pacientes, nuestro personal, o ambos, por lo decidimos retirarnos, a pesar de que las consecuencias implican dejar a la población sin un acceso adecuado a la asistencia sanitaria.[16] Una de nuestras principales prioridades es seguir atendiendo a las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema, por lo que hemos regresado, meses o años después, a los países donde sufrimos incidentes de seguridad graves, tras la revisión exhaustiva de las condiciones de seguridad y la constatación de que las necesidades médico-humanitarias continuaban vigentes.

El peor ataque que Médicos Sin Fronteras ha sufrido en su historia fue el 3 de octubre de 2015, cuando las fuerzas estadounidenses bombardearon el Hospital de Traumatología en Kunduz (Afganistán), provocando la muerte de al menos treinta personas,[17] incluyendo a doce trabajadores de la organización. En el momento del bombardeo, no había combatientes armados ni enfrentamientos en el interior del centro médico ni en sus cercanías. Previamente, Médicos Sin Fronteras había llegado a un acuerdo con todas las partes en conflicto para que respetaran la

14
Humanitarian Outcomes, A*id workers Security Report. Figures at a glance,* agosto de 2022. https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsd_figures_2022.pdf.

15
Centro de Reflexión Aplicada sobre la Práctica Humanitaria de MSF (ARHP), MSF internal review of the January 2016 attack on Shiara hospital, mayo de 2022. https://arhp.msf.es/attacks-against-medical-mission-security/msf-internal-review-january-2016-attack-shiara-hospital.

16
Médicos Sin Fronteras, «Yemen: Projects in Ad Dhale close due to insecurity and threats», 7 de noviembre de 2018. https://www.msf.org/yemen-projects-ad-dhale-close-due-insecurity-and-threats.

17
Médicos Sin Fronteras, «Médicos Sin Fronteras hace público un análisis interno del bombardeo a su hospital en Kunduz**»**, 5 de noviembre de 2015. https://www.msf.org.co/actualidad/afganistan/msf-hace-publico-analisis-interno-del-bombardeo-su-hospital-kunduz.

neutralidad del hospital, y compartió las coordenadas GPS del centro. En Kunduz, la investigación realizada por el Departamento de Defensa de EE. UU. identificó una amalgama de errores técnicos y de procedimiento, y concluyó que nadie era meritorio de responsabilidad criminal.

Yemen ha sido uno de los países en el que hemos sufrido numerosos ataques. El más mortífero fue en agosto de 2016, momento en el que un ataque aéreo por parte de la Coalición liderada por Arabia Saudí al hospital rural de Abs (gobernación de Hajja) causó la muerte de 19 personas. Tras una investigación interna realizada por Médicos Sin Fronteras,[18] no se encontraron indicios de que el hospital hubiera perdido su estatus de protección según el derecho internacional humanitario (DIH). Por tanto, llevar a cabo el ataque contra el hospital sin ninguna causa legítima y sin previo aviso fue una violación de las normas del DIH. La Coalición, mediante su propio mecanismo de investigación (Equipo Conjunto de Evaluación de Incidentes o JIAT), concluyó que el incidente fue un «error accidental»,[19] una argumentación que Médicos Sin Fronteras rechazó, pues, a la luz de la investigación interna, lo valoramos como una consecuencia de la gestión de enfrentamientos que no tiene en cuenta la protección de hospitales y estructuras civiles.

Hemos regresado, meses o años después, a países donde habíamos sufrido incidentes graves, tras un análisis exhaustivo

Tres años antes, en 2013, la organización tomó la decisión de retirarse de Somalia tras veintidós años de trabajo continuado en el país. Las causas fueron diversas, pero la seguridad de los equipos fue un vector importante. Hubo una sucesión de graves incidentes de seguridad que permanecieron impunes, por lo que no existían las garantías adecuadas de que se fuera a respetar nuestra labor y a nuestros equipos y, por tanto, unas condiciones mínimas para trabajar. El problema de base residía en que la aceptación de la violencia contra trabajadores sanitarios había permeado en la sociedad somalí a diferentes niveles, y esta aceptación era compartida tanto por grupos armados no estatales, como por el Gobierno federal, o las autoridades de los clanes.[20] Médicos Sin Fronteras no volvería al país hasta 2017.[21]

Cabe destacar también los casos de Etiopía, más ampliamente explicado en este artículo, y Camerún, donde los ataques fueron dirigidos específicamente a trabajadores humanitarios mientras realizaban actividades fuera de los hospitales, durante traslados de pacientes o de camino a poblaciones con necesidades médicas alejadas del centro sanitario.

18
ARHP, *MSF internal investigation of the 15 August attack on Abs hospital Yemen Summary of findings*, 27 de septiembre de 2016. https://arhp.msf.es/sites/default/files/Yemen_Abs_investigation_summary_final_0.pdf.

19
Médicos Sin Fronteras, «Yemen: el ataque liderado por Arabia Saudí al hospital de Abs no puede justificarse como un "error accidental"», 13 de diciembre de 2016. https://www.msf.org.ar/actualidad/yemen-ataque-liderado-arabia-saudita-al-hospital-abs-no-puede-justificarse-como-error.

20
Médicos Sin Fronteras, «Por qué nos fuimos de Somalia», 23 de agosto de 2013. https://www.msf.es/actualidad/que-nos-fuimos-somalia.

21
La información, «Médicos Sin Fronteras regresa a Somalia casi cuatro años después, aunque de forma "modesta"», 24 de junio de 2017. https://www.lainformacion.com/espana/msf-regresa-Somalia-despues-modesta_0_1038496193.html.

En Camerún, suspendimos nuestras actividades en el suroeste del país[22] a finales de marzo, tras la detención de cuatro miembros de nuestro personal debido a la prestación de ayuda médica: dos de ellos fueron arrestados cuando la ambulancia en la que trasladaban a un paciente con heridas de bala fue interceptada en el puesto de control de Nguti. A pesar de que Médicos Sin Fronteras siguió los procedimientos de notificación humanitaria acordados con las autoridades, nuestros compañeros resultaron detenidos y han permanecido meses en la cárcel de Buea. En el momento de escribir este artículo, uno de ellos ya ha sido exonerado por el tribunal que le juzgaba, pero otros tres compañeros esperan aún la resolución de su caso en la Corte (dos de ellos están en libertad esperando la resolución).

5

LA SOCAVACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO TIENE EFECTOS DIRECTOS EN LA SALUD DE LAS POBLACIONES

Han aumentado los ataques contra actividades realizadas fuera de los centros de salud, como las clínicas móviles o el traslado de pacientes

Cualquier apuesta de la comunidad internacional para fortalecer los sistemas de salud a medio y largo plazo puede verse limitada por las violaciones del DIH y las consecuencias que ello acarrea. Más allá de los daños a las instalaciones, la pérdida de profesionales esenciales puede ser igualmente perjudicial cuando el personal sanitario se siente inseguro, resulta herido o muere.

Los esfuerzos por aumentar la seguridad sanitaria mundial también se ven socavados por los ataques a la asistencia sanitaria. Los brotes de enfermedades infecciosas, que pueden derivar en epidemias, y la ruptura de los mecanismos de vigilancia epidemiológica se producen cuando los sistemas sanitarios no pueden funcionar correctamente.

Los desplazamientos forzados se ocasionan cuando la población civil es objeto de ataques o pierde el acceso a servicios fundamentales y vitales, como la asistencia sanitaria. El desprecio del DIH contribuye a ello, y la destrucción de infraestructuras civiles esenciales hace que las perspectivas de retorno a casa sean lentas y costosas, por lo que indirectamente se genera un elevado volumen de refugiados y solicitantes de asilo.

Los componentes esenciales del sistema legal, como los Convenios de Ginebra, apuntalan un orden internacional basado en normas que son primordiales para la labor humanitaria. En muchos conflictos en curso, los marcos de lucha contra el terrorismo socavan las protecciones que el DIH ofrece a los trabajadores sanitarios y a los pacientes, obstruyendo la prestación de servicios sanitarios, y violando las normas de ética médica aceptadas en todo el mundo. El cumplimiento del DIH requiere un mayor compromiso y

22 Médicos Sin Fronteras, «Cerramos nuestros proyectos en Kumba y Mamfe, en el suroeste de Camerún», 18 de julio de 2022. https://www.msf.es/actualidad/camerun/cerramos-nuestros-proyectos-kumba-y-mamfe-suroeste-camerun.

mecanismos para garantizar el respeto de la asistencia sanitaria en los conflictos. Para ello, recomendamos lo siguiente:

1) **Vigilar y hacer efectivo el cumplimiento del DIH y la Resolución 2286 del Consejo de Seguridad de la ONU, ya que tiene una relevancia transversal para otros temas clave de interés mundial.**

2015 fue uno de los años donde se produjeron un mayor número de ataques contra centros sanitarios apoyados o gestionados por Médicos Sin Fronteras: un total de 106 ataques contra 75 centros sanitarios (63 en Siria, cinco en Yemen, cinco en Ucrania, uno en Afganistán y uno en Sudan).[23] El más grave de ellos fue el ya mencionado ataque aéreo al hospital de Kunduz.

Estos sucesos obligaron a Médicos Sin Fronteras, en colaboración con otras instituciones, a alentar al Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) la promulgación de medidas que garantizaran el respeto del DIH. Los esfuerzos[24] culminaron en mayo de 2016 con la aprobación de la Resolución 2286, que afirma y amplía las protecciones a la misión médica en tiempos de conflicto armado. La resolución era necesaria en un momento en el que la asistencia médica estaba siendo objeto de mortíferos ataques aéreos por parte de los Estados, incluidos los Estados miembros del CSNU, o las coaliciones que apoyaban.

La acción médico-humanitaria se enfrenta a una creciente tendencia a la criminalización

Aunque la resolución recibió un rotundo respaldo de los Estados miembros de la ONU, la realidad es que, desde su aprobación, su adopción no ha resuelto los problemas que encuentran nuestros equipos sobre el terreno, que continúan siendo objeto de amenazas y ataques. Algunos de quienes se comprometieron con ella han violado sus contenidos o permitido que sus aliados lo hicieran, sin condena ninguna. Las palabras utilizadas en la resolución no han estado acompañadas de medidas concretas —solo de propuestas no aprobadas— para reafirmar la protección de la misión médica.

Si bien los ataques en la década anterior (2010-2020) se producían directamente sobre estructuras sanitarias hospitalarias, generalmente secundarias o terciarias, como experimentamos en Siria, Yemen, o Afganistán, en los últimos años observamos un claro aumento de ataques en actividades que se realizan fuera de los centros de salud, como clínicas móviles, traslado de pacientes en servicios de ambulancia, promoción de la salud, o estrategias comunitarias de simplificación del tratamiento de patologías. El fin último de todas ellas es mejorar el acceso a la salud de poblaciones que están alejadas de los centros sanitarios. La Organización Mundial de la Salud ha reconocido las actividades externas a las estructuras hospitalarias y los centros de salud como un pilar básico para la mejora del acceso a la salud. Sin embargo, es precisamente durante estas cuando el personal está siendo atacado o detenido de forma deliberada, como hemos experimentado en Camerún y Etiopía. Es momento para que la

---

23
Médicos Sin Fronteras, *International Activity Report 2015,* p. 17. https://www.msf.org/sites/default/files/international_activity_report_2015_en_2nd_ed_0.pdf.

24
Médicos Sin Fronteras, «MSF President to UN Security Council: "Stop these attacks"», 3 de mayo de 2016. https://www.msf.org/msf-president-un-security-council-stop-these-attacks.

Resolución 2286 de una respuesta más contundente a este tipo de violencia contra los trabajadores de primera línea.

2) **Crear mecanismos de investigación independientes obligatorios para la investigación de los ataques a la misión médica y reforzar así el control de la impunidad de los perpetradores.**

Actualmente, no existen mecanismos obligatorios para la investigación de los ataques a la misión médica. Existe un mecanismo de activación voluntaria, la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (CIHE), un órgano de investigación que emite informes sobre las violaciones del DIH de forma independiente. Tras el bombardeo al hospital de Médicos Sin Fronteras en Kunduz, la CIHE se puso en contacto con los Gobiernos de Estados Unidos y de Afganistán para ofrecer sus servicios y que accedieran a la apertura del procedimiento. Sin embargo, pese a la voluntad de sus miembros, la CIHE no pudo iniciar una investigación ante la negativa de los Estados implicados, tanto Afganistán como Estados Unidos.

3) **Llegar a acuerdos que garanticen que los marcos de lucha contra el terrorismo se ajustan al DIH (en concreto, el estatus de protección de los centros sanitarios y los pacientes), y que se respeta la ética médica (incluida la confidencialidad de los pacientes).**

Las leyes antiterroristas deberían excluir de su ámbito de aplicación las actividades estrictamente humanitarias e imparciales

En numerosos contextos, la negociación del acceso humanitario a las poblaciones en zonas de conflicto y violencia con los actores armados no estatales es un desafío a menudo infranqueable; sin embargo, la experiencia reciente es que la amenaza a ese mismo acceso humanitario proviene, crecientemente y de forma simétrica en violencia, de actores estatales.

Es imprescindible conseguir el acceso, cualquiera que sea el actor que controle el espacio, para proporcionar la tan necesaria atención médico-humanitaria. Para ello, nos comprometemos con todas las partes del conflicto para que nos permitan prestar asistencia médica de forma segura. Hacemos hincapié en nuestra neutralidad y reafirmamos a todas las partes que nuestro único objetivo es proporcionar asistencia a las personas y no interferir en ningún programa político o militar.

La acción médico-humanitaria se enfrenta a una creciente tendencia a la criminalización, por lo que los Estados deben aclarar y reafirmar su compromiso de proteger a los heridos y enfermos, y a quienes los atienden. Según la ética médica, la denegación de ayuda para salvar vidas no es negociable. Los pacientes que llegan a las urgencias de nuestros hospitales deben ser atendidos, independientemente de quiénes sean, o del lado del frente en el que se encuentren o vivan.

Por desgracia, esta opinión no es compartida por todos, y estamos trabajando para contrarrestar la criminalización de la asistencia médico-humanitaria en zonas de conflicto. Por un lado, en virtud de muchas leyes nacionales de lucha contra el terrorismo, cualquier ayuda prestada en zonas donde operan los llamados «terroristas» es motivo de persecución, y esas zonas suelen ser de muy difícil acceso.

Las medidas antiterroristas tienen efectos adversos en la acción humanitaria, por lo que es imprescindible que estas se elaboren de tal modo que no impidan la acción humanitaria o la vuelvan más difícil. Ello incluye la posibilidad de que las organizaciones humanitarias independientes puedan mantener un diálogo con grupos armados no estatales, aun cuando se los designe como terroristas, para garantizar acuerdos de acceso a las poblaciones. Las leyes antiterroristas deberían excluir de su ámbito de aplicación las actividades que sean estrictamente humanitarias e imparciales, porque menoscaba de forma directa el acceso, la protección y la asistencia a las personas afectadas por conflictos armados, sobre todo en zonas controladas por grupos armados no estatales.

Es crucial para nosotros y para el trabajo que realizamos que preservemos la inviolabilidad y la protección de la atención médica, y que tengamos acceso a todas las partes en un conflicto para asegurar esa protección. Establecer acuerdos de autorización respetados por todas las partes es esencial para prevenir los ataques.

En el momento de su asesinato, María, Yohannes y Tedros llevaban ropa que los identificaba como trabajadores humanitarios

6
EL ASESINATO DE MARÍA, TEDROS Y YOHANNES, Y LA NECESIDAD IMPERIOSA DE CLARIFICARLO

El 24 de junio de 2021, tres integrantes del personal de Médicos Sin Fronteras, María Hernández Matas, coordinadora de emergencias, Tedros Gebremariam Gebremichael, conductor, y Yohannes Halefom Reda, coordinador adjunto de emergencias, se dirigían hacia el sureste de Abi Adi, en la zona central de la región de Tigray, para evaluar las necesidades médicas de la zona. En la carretera, fueron interceptados y asesinados. En el momento de su asesinato, María, Yohannes y Tedros llevaban ropa que los identificaba como trabajadores humanitarios de Médicos Sin Fronteras y viajaban en un vehículo de la organización claramente reconocible. Se dedicaban exclusivamente a actividades médicas y humanitarias, conforme al DIH, y en diálogo y con la aceptación de todas las partes del conflicto. Los tres formaban parte del equipo de Médicos Sin Fronteras de Abi Adi, un pueblo ubicado en la zona central de la región de Tigray, con una población de unas 35 000 personas antes del conflicto.

Médicos Sin Fronteras ha intentado sin descanso comprender todas las circunstancias en las que María, Yohannes y Tedros perdieron la vida y obtener un reconocimiento de responsabilidad. Tanto en público como bilateralmente, nos hemos puesto en contacto con las dos partes presentes en la zona donde se produjeron los asesinatos —las Fuerzas Nacionales de Defensa de Etiopía y el Frente de Liberación Popular de Tigray (FLPT)— y les hemos transmitido peticiones y preguntas específicas sobre su posible implicación en el incidente. También les hemos pedido que compartan los resultados de sus investigaciones y revisiones con nosotros y con las familias de María, Tedros y Yohannes, así como que establezcan los mecanismos y garantías necesarios para evitar que incidentes similares se produzcan en el futuro. Actualmente, todavía no tenemos ninguna claridad sobre las circunstancias que condujeron a los asesinatos ni un reconocimiento de responsabilidad.

Desde noviembre de 2020, se han reportado al menos el asesinato de 36 trabajadores humanitarios en Etiopía, lo que convierte a este país en uno de los más peligrosos del mundo para prestar ayuda.[25] Las organizaciones humanitarias siguen enfrentándose a graves problemas a la hora de responder con seguridad y eficacia a las personas necesitadas en muchas zonas del país. Por ello, Médicos Sin Fronteras insta a la República Democrática Federal de Etiopía (RDFE) y a la comunidad internacional a que garanticen que las investigaciones sobre las violaciones del DIH, la invasión del espacio humanitario, y los ataques a los trabajadores humanitarios y a la población civil reciban la prioridad y el respeto que merecen. Estas cuestiones deben ocupar un lugar prioritario en todos los debates sobre Etiopía, tanto dentro como fuera del país. Si no se establece la necesidad de investigar un ataque tan atroz contra trabajadores humanitarios, se sienta un peligroso precedente, no solamente en Etiopía, sino también en otros lugares del mundo donde los trabajadores humanitarios se esfuerzan por servir a poblaciones que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Si no se establece la necesidad de investigar un ataque tan atroz contra personal humanitario, se sienta un peligroso precedente

En el momento de sus muertes, Médicos Sin Fronteras España tomó la dolorosa pero necesaria decisión de suspender las actividades en las zonas central y oriental de Tigray. A fecha de cierre de este artículo, y debido a la magnitud de la crisis humanitaria en el país, las secciones holandesa y belga permanecen en el país.

Desde Médicos Sin Fronteras no cejaremos en el empeño de clarificar las circunstancias y motivaciones de los asesinatos. A falta de posteriores análisis con otro prisma, lo que sí podemos sostener hoy es que los asesinatos a trabajadores humanitarios no deben quedar sin clarificar bajo ningún concepto. Por María, Yohannes y Tedros; por todos aquellos que dedican su profesionalidad y su vida a proporcionar asistencia médico-humanitaria; y por las familias de nuestros compañeros, para que puedan reparar en parte las trágicas pérdidas.

FOTO DOBLE PÁGINA SIGUIENTE:

En Ranobe (Madagascar), una mujer regresa a casa tras recoger un paquete de ayuda alimentaria para su familia.

25
Información recogida de la base de datos de dominio público sobre la seguridad del personal humanitario el 8 de noviembre de 2022. Esta base es una compilación global de informes sobre incidentes de seguridad de gravedad que implican actos deliberados de violencia que afectan a trabajadores humanitarios. No todos los incidentes están verificados. Base de datos disponible en https://aidworkersecurity.org/incidents/search?end=2021&detail=1&country=ET.




Vary

El periodo analizado se cierra con altas dosis de incertidumbre, con un orden internacional que hace aguas por doquier, incapaz ya de gestionar adecuadamente una globalización que ha mostrado sus perversos efectos tanto en términos de desigualdad creciente como de insostenibilidad climática, y con una alarma desatendida de hambruna y catástrofe humanitaria que afecta a buena parte del continente africano. Toda la agenda internacional parece reducirse a un solo tema, la guerra en Ucrania, mientras muchas otras crisis que afectan el maltrecho orden mundial son invisibilizadas de manera sistemática. Nuestro deber de cuidado hacia el pueblo de Ucrania no debe realizarse a expensas del apoyo y la protección adecuadas del resto de personas en los diferentes contextos humanitarios.

Las crisis son cada vez más prolongadas, complejas y graves. En 2021, 36 países, en los que vivían el 74 % de todas las personas que necesitan ayuda humanitaria, enfrentaban crisis enquistadas. En este contexto, el número de personas en situación de necesidad de asistencia humanitaria continuó aumentando y alcanzó los 306 millones de personas. Sin embargo, la financiación humanitaria internacional experimentó el segundo mayor déficit de la historia. En resumen, ha sido un periodo de incremento de necesidades humanitarias, importante déficit de financiación y mayor desigualdad en la distribución de la asistencia.

En el marco español, los debates y el trabajo realizados en el marco de la aprobación de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global han sido importantes y suponen un importante avance, a la espera de concretar su aprobación y las futuras reformas que necesita el sistema.



